

**Alvaro Luis dos Santos Pereira**

---

**A MONTAGEM DE ENCLAVES FINANCEIROS NUMA  
METRÓPOLE PERIFÉRICA:**

*VERSO E REVERSO DO PLANEJAMENTO URBANO*

---

Dissertação de Mestrado

Orientadora: **Professora Ana Maria de Oliveira Nusdeo**

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo

2011



**A MONTAGEM DE ENCLAVES FINANCEIROS NUMA  
METRÓPOLE PERIFÉRICA:**

*VERSO E REVERSO DO PLANEJAMENTO URBANO*

**Alvaro Luis dos Santos Pereira**

---

**A MONTAGEM DE ENCLAVES FINANCEIROS NUMA  
METRÓPOLE PERIFÉRICA:**

*VERSO E REVERSO DO PLANEJAMENTO URBANO*

---

Dissertação apresentada ao Departamento de  
Direito Econômico e Financeiro da Faculdade  
de Direito da Universidade de São Paulo como  
requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: **Professora Ana Maria de Oliveira Nusdeo**

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo

2011

Dedico este trabalho a todos aqueles e aquelas que ousaram e ousam questionar o senso comum e desafiar os dogmas do mundo à sua volta.

## AGRADECIMENTOS

---

Em primeiro lugar, devo agradecer à minha família pelo incentivo que sempre tive para me dedicar aos estudos e pelo apoio incondicional à decisão de realizar o presente programa de mestrado com dedicação exclusiva durante a maior parte de sua duração.

Agradeço à professora Ana Maria de Oliveira Nusdeo pela orientação atenciosa e, acima de tudo, pela incomum liberdade acadêmica de que desfrutei ao longo do desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço ao professor Luís Fernando Massoneto e à professora Maria Lúcia Refinetti Martins pelas sugestões feitas na Banca de Qualificação e em conversas informais, que em muito contribuíram para a finalização deste projeto.

Agradeço aos professores e colegas que fizeram das disciplinas cursadas ao longo do programa de pós-graduação momentos tão instigantes e enriquecedores. Agradeço particularmente às professoras Glória da Anunciação Alves, Leda Maria Paulani, Amélia Damiani, ao professor Diogo Coutinho e aos colegas Ricardo Baitz e Flávia Elaine da Silva. Cabe um agradecimento especial à professora Ana Fani Alessandri Carlos, cujas aulas de Geografia Urbana despertaram em mim um profundo interesse pelo tema das cidades, influenciando a escolha do objeto da pesquisa.

Agradeço aos colegas do Grupo de Estudos da FAU – Maranhão, espaço que contribuiu de modo inestimável para a minha formação. Às diversas gerações do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU/USP), onde tive o primeiro envolvimento com o que seria o tema deste trabalho. Aos colegas do Grupo de Estudos de Políticas Públicas da FDUSP, com quem tive a oportunidade de formular um projeto de pesquisa coletiva sobre os instrumentos de direito urbanístico. Agradeço também aos colegas do IBGE por receber de modo tão cordial o colega paulista e, ainda por cima, advogado...

Por fim, agradeço aos amigos das antigas, àqueles mais recentes, aos de todos os dias e àqueles que estão fisicamente distantes, mas não por isso menos próximos. Não cito ninguém nominalmente para não me alongar demais e não correr o risco de cometer nenhuma injustiça.

## RESUMO

---

O objetivo do presente trabalho é analisar a evolução recente do direito urbanístico no Brasil diante das transformações políticas e econômicas vivenciadas no mundo contemporâneo. Tomando-se como pressuposto a hipótese de Lefebvre de que a cidade se tornou um foco central para a reprodução das relações sociais de produção, argumenta-se que esse ramo do direito público exerce um papel crucial na presente fase do capitalismo, fornecendo bases regulatórias para a proliferação de novas atividades econômicas relacionadas à produção do espaço urbano e estabelecendo novos mecanismos de articulação entre o Estado e a iniciativa privada. O estudo busca mostrar a influência exercida por formulações teóricas que representam a cidade em sua dinâmica concreta. A partir da observação de algumas intervenções urbanísticas de grande porte que vêm sendo promovidas na cidade de São Paulo, busca-se evidenciar a generalização de modelos de política urbana inspirados em formulações discursivas como o “planejamento estratégico” e a “cidade global”. A pesquisa traz também uma reflexão sobre o papel exercido por discursos críticos e projetos políticos alternativos como o chamado “direito à cidade”. Busca-se avaliar o potencial transformador carregado por este conceito, bem como suas limitações. Por fim, pretende-se explicitar o caráter contraditório do direito urbanístico, apontando-se os diferentes interesses e aspirações políticas expressos nesse campo normativo.

**Palavras-chave:** direito à cidade, planejamento urbano, propriedade fundiária, valorização, segregação.

## ABSTRACT

---

This work analyzes the influence of contemporary political and economic transformations on urban law in Brazil. Departing from Lefebvre's hypothesis that the city has become a central focus for the reproduction of the social relations of production, it is argued here that this branch of public law plays a crucial role in this phase of capitalism, providing the regulatory basis for the emergence of new economic activities related to urban space production and also establishing new kinds of partnership between the state and private agents. This work shows the connections between the theoretical conceptions of the city and its concrete dimension. Departing from the observation of some major urban intervention programs that take place at São Paulo city, it highlights the spread of models of urban policy inspired by discursive formulations like "strategic planning" and "global cities". The work also investigates the role of some critical discourses and alternative political projects like the so called "right to the city". It tries to find out in which way these factors can contribute to change life in cities, as well as their limitations. Finally, it aims at explaining the contradictory roles played by urban law, pointing out the different interests and political aspirations behind it.

**Keywords:** right to the city, urban planning, land property, valorization, segregation.

## LISTA DE GRÁFICOS

---

GRÁFICO 1 – Distribuição de Potencial Adicional de Construção Poe setor da Operação Urbana Consorciada Água Espreada (OUCAE) .....	206
GRÁFICO 2 – Evolução do valor mínimo do CEPAC .....	212
GRÁFICO 3 – Evolução do valor realizado nos leilões .....	213
GRÁFICO 4 – Valorização do CEPAC .....	213
GRÁFICO 5 – Taxa de valorização do CEPAC .....	214
GRÁFICO 6 – Valor arrecadado nos leilões .....	214
GRÁFICO 7 – Estoque consumido de potencial adicional de construção .....	217
GRÁFICO 8 – Estoque consumido de potencial adicional de construção residencial ....	218
GRÁFICO 9 – Estoque consumido de potencial adicional de construção não residencial .....	218
GRÁFICO 10 – Estoque consumido de potencial adicional de construção por setor .....	219
GRÁFICO 11 – Consumo de CEPAC na OUCAE .....	219
GRÁFICO 12 – Distribuição de CEPACs convertidos em área adicional por setor .....	220
GRÁFICO 13 – Distribuição de CEPACs convertidos em mudança de uso por setor ....	220
GRÁFICO 14 – Distribuição de CEPACs convertidos por setor .....	221
GRÁFICO 15 – Receitas da OUCAE .....	221
GRÁFICO 16 – Investimentos com recursos da Conta Vinculada .....	225

## LISTA DE MAPAS

---

MAPA 1 – Perímetro da Operação Urbana Centro .....	188
MAPA 2 – Perímetro da Operação Urbana Água Branca .....	189
MAPA 3 – Perímetro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima .....	189
MAPA 4 – Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada .....	190
MAPA 5 – Perímetro do Projeto “Nova Luz” .....	190
MAPA 6 – Perímetro da Operação Urbana Móoca-Vila Carioca .....	196
MAPA 7 – Perímetro da Operação Urbana Lapa-Brás .....	197
MAPA 8 – Perímetro da Operação Urbana Rio Verde-Jacu .....	198
MAPA 9 – Novas operações urbanas em São Paulo .....	199
MAPA 10 – Distribuição do poder aquisitivo no Município de São Paulo .....	200
MAPA 11 - Distribuição de potencial adicional de construção por setor da OUCAE .....	207
MAPA 12 – Parque linear .....	235
MAPA 13 – Setores do Projeto “Nova Luz” .....	244
MAPA 14 – Futura rede de transportes coletivos na área da Luz .....	246
MAPA 15 – ZEIS no perímetro da “Nova Luz” .....	258

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

---

### **TABELAS**

TABELA 1 – Estoque de potencial adicional de construção por setor da OUCAE .....	206
TABELA 2 – Direitos urbanísticos adicionais na OUCAE .....	208
TABELA 3 – Primeira distribuição de CEPAC .....	211
TABELA 4 – Segunda distribuição de CEPAC .....	211
TABELA 5 – Terceira distribuição de CEPAC .....	211
TABELA 6A – Quarta distribuição de CEPAC .....	212
TABELA 6B – Quarta distribuição de CEPAC .....	212
TABELA 7 – Estoque consumido de potencial adicional de construção .....	217
TABELA 8 – Consumo de CEPAC na OUCAE .....	219
TABELA 9 – Receitas da OUCAE .....	221
TABELA 10 – Investimento com recursos da Conta Vinculada .....	225

### **QUADROS**

QUADRO 1 – Estrutura básica de uma operação de securitização imobiliária .....	166
--	-----

## LISTA DE IMAGENS

---

IMAGEM 1 – Perímetro da Operação Urbana Centro. Fonte: PMSP .....	188
IMAGEM 2 – Operações urbanas previstas no Plano Diretor Estratégico de 2002. Fonte: PMSP .....	191
IMAGEM 3 – Simulação da <i>Maharishi Tower</i> na paisagem paulistana. Fonte: < <a href="http://img.vejasp.abril.com.br/t/1/t150x100q50/predio-maharishi01-20cm2.jpg">http://img.vejasp.abril.com.br/t/1/t150x100q50/predio-maharishi01-20cm2.jpg</a> > .....	192
IMAGEM 4 – <i>Maharishi Tower</i> em perspectiva ilustrada. Fonte: < <a href="http://www.flickr.com/photos/14221837@N06/2311775006/">http://www.flickr.com/photos/14221837@N06/2311775006/</a> > .....	193
IMAGEM 5 – Bairro Novo em perspectiva ilustrada. Fonte: < <a href="http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.104/82">http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.104/82</a> > .....	194
IMAGEM 6 – Disposição do Bairro Novo. Fonte: < <a href="http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.104/82">http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.104/82</a> > .....	194
IMAGEM 7 – Simulação da vida cotidiana no Bairro Novo. Fonte: < <a href="http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.104/82">http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.104/82</a> > .....	195
IMAGEM 8 – Ponte Otávio Frias de Oliveira. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009. ....	202
IMAGEM 9 – Zona Sul do Município de São Paulo. Fonte: Google Earth, novembro de 2010 .....	204
IMAGEM 10 – Centro Empresarial Nações Unidas. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009. ....	215
IMAGEM 11 – Edifícios residenciais no Setor Brooklyn. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, dezembro de 2010.....	215
IMAGEM 12 – World Trade Center e Centro Empresarial Nações Unidas. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009 .....	216

IMAGEM 13 – Ponte Estaiada. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009 .....	227
IMAGEM 14 – Vista para a Marginal do Rio Pinheiros. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009 .....	227
IMAGEM 15 – Paisagem noturna a partir do Shopping Cidade Jardim. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, DEZEMBRO de 2010 .....	228
IMAGEM 16 – Escombros do Jardim Edith. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009 .....	229
IMAGEM 17 – Prédios comerciais avançando sobre a antiga favela. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009 .....	229
IMAGEM 18 – Casas remanescentes do Jardim Edith. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009 .....	230
IMAGEM 19 – O arranha-céu e a favela. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009 .....	231
IMAGEM 20 – Condomínio Cidade Jardim. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009 .....	232
IMAGEM 21 – O conjunto habitacional escondendo a favela. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009 .....	232
IMAGEM 22 – Contraste na Avenida Jornalista Roberto Marinho. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, dezembro de 2010 .....	233
IMAGEM 23 – Mobilização contra a desapropriação 1. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, dezembro de 2010 .....	236
IMAGEM 24 – Mobilização contra a desapropriação 2. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, dezembro de 2010 .....	237
IMAGEM 25 – Imediações do Córrego Água Espreada 1. Fonte: Google Earth, novembro de 2010 .....	237

IMAGEM 26 – Imediações do Córrego Água Espriada 2. Fonte: Google Earth, novembro de 2010 .....	238
IMAGEM 27 – Imediações do Córrego Água Espriada 3. Fonte: Google Earth, novembro de 2010 .....	238
IMAGEM 28 – Máquinas da “revitalização urbana”. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, maio de 2009 .....	242
IMAGEM 29 – Perímetro do Projeto “Nova Luz”. Sítio eletrônico do Projeto "Nova Luz". Disponível em < <a href="http://www.novaluzsp.com.br/home.asp">http://www.novaluzsp.com.br/home.asp</a> > .....	243
IMAGEM 30 – Perspectiva ilustrada da “Nova Luz”. Sítio eletrônico do Projeto "Nova Luz". Disponível em < <a href="http://www.novaluzsp.com.br/home.asp">http://www.novaluzsp.com.br/home.asp</a> > .....	245
IMAGEM 31 – Placa das obras de “requalificação urbana”. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, maio de 2009 .....	247
IMAGEM 32 – Homens construindo nova praça. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, maio de 2009 .....	248
IMAGEM 33 – Estação da Luz. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, maio de 2009 .....	250
IMAGEM 34 – Estação Júlio Prestes/Sala São Paulo. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, maio de 2009 .....	250
IMAGEM 35 – Calçada em frente à Estação Júlio Prestes. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, janeiro de 2011 .....	251
IMAGEM 36 – Entulho da demolição da antiga rodoviária. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, janeiro de 2011 .....	252
IMAGEM 37 – Cerca isolando o terreno da futura Companhia de Dança. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, janeiro de 2011 .....	252
IMAGEM 38 – Simulação da sede da Companhia de Dança. Fonte: < <a href="http://deforma.wordpress.com/2009/06/">http://deforma.wordpress.com/2009/06/</a> > .....	253

IMAGEM 39 – Traçado do “Boulevard Vitória”. Sítio eletrônico do Projeto "Nova Luz". Disponível em < <a href="http://www.novaluzsp.com.br/home.asp">http://www.novaluzsp.com.br/home.asp</a> > .....	254
IMAGEM 40 – Perspectiva ilustrada do Parque Nébias. Sítio eletrônico do Projeto "Nova Luz". Disponível em < <a href="http://www.novaluzsp.com.br/home.asp">http://www.novaluzsp.com.br/home.asp</a> > .....	254
IMAGEM 41 – <i>Bryant Park</i> . Sítio eletrônico do Projeto "Nova Luz". Disponível em < <a href="http://www.novaluzsp.com.br/home.asp">http://www.novaluzsp.com.br/home.asp</a> > .....	255
IMAGEM 42 – Obra do Governo do Estado de São Paulo. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, janeiro de 2011 .....	255
IMAGEM 43 – Terreno vazio. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, março de 2010 .....	256
IMAGEM 44 – Mesmo terreno alguns meses depois. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, janeiro de 2011 .....	256
IMAGEM 45 – Edifício residencial na Luz. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, junho de 2009 .....	259
IMAGEM 46 – Imóvel à venda. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, junho de 2009 .....	261
IMAGEM 47 – Grafite ironizando ação do Poder Público. Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, junho de 2009 .....	262

## LISTA DE ABREVIATURAS

---

- APEOP – Associação Paulista dos Empreiteiros de Obras Públicas
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BNH – Banco Nacional da Habitação
- CCI – Certificado de Crédito Imobiliário
- CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção
- CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
- CRI – Certificado de Recebível Imobiliário
- EIA – Estudo de Impacto Ambiental
- EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
- EMURB – Empresa Municipal de Urbanização
- FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
- FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FAU/USP – Faculdades de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
- FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular
- FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

HIS – Habitação de interesse social

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IE – Instituto de Engenharia

IPTU – Imposto predial e territorial urbano

LCI – Letra de Crédito Imobiliário

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OGU – Orçamento Geral da União

OUCAE – Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

OUCFL – Operação Urbana Consorciada Faria Lima

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PDE – Plano Diretor Estratégico

PEUC – Parcelamento, edificação ou uso compulsório

PIB – Produto Interno Bruto

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SECOVI – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento

SF – Secretaria Municipal de Finanças

SIURB – Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Obras

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SMT – Secretaria Municipal de Transportes

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHMP – Sistema Nacional de Habitação de Mercado Popular

SVMA – Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente

UMM – União dos Movimentos de Moradia

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

---

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	21
<b>CAPÍTULO 1 – A produção do espaço urbano e a emergência do conceito de “direito à cidade”</b> .....	28
1.1. O fenômeno urbano e suas representações teórico-discursivas .....	28
1.1.1. A convergência teórica no diagnóstico quanto ao papel assumido pelas cidades no mundo contemporâneo .....	31
1.1.2. As divergências no prognóstico: entre a apologia e a crítica .....	71
1.2. A transformação dos recursos naturais em ativos econômicos e a renda fundiária .....	91
1.2.1. A natureza e a cidade: os limites da dissociação epistemológica entre as esferas do “natural” e do “artificial” .....	91
1.2.2. As interpretações teóricas do estabelecimento de direitos de propriedade sobre os recursos naturais .....	96
1.2.2.1. As abordagens de inspiração marxista .....	96
1.2.2.2. A perspectiva neoclássica .....	107
1.2.3. As formas da renda fundiária e suas oscilações no espaço urbano .....	116
1.2.4. O capital fictício, a valorização fundiária e a segregação .....	124
<b>CAPÍTULO 2 – O direito urbanístico como arena de disputas: contradições de um campo normativo tensionado entre a democratização das cidades e a organização de novas estratégias de acumulação</b> .....	131

2.1. A regulação jurídica do espaço urbano como barreira à segregação e fator de inclusão social .....	135
2.1.1. A desabsolutização das categorias do direito privado: a função social da propriedade e seus instrumentos normativos .....	135
2.1.2. A repartição dos ônus e bônus do processo de urbanização .....	141
2.1.3. A proliferação das instâncias de participação .....	145
2.1.4. A agenda positiva de política habitacional .....	150
2.2. A tecnologia jurídico-institucional da acumulação urbana .....	162
2.1.1. O aperfeiçoamento dos mecanismos de conexão entre o mercado de capitais e as cidades .....	162
2.1.2. Parcerias público-privado: as “fórmulas mágicas” do desenvolvimento urbano .....	171
2.3. Os limites do “direito urbanístico”: a funcionalização dos discursos críticos .....	181
<b>CAPÍTULO 3 – O balão de ensaio da acumulação .....</b>	<b>178</b>
3.1. A Operação Urbana Consorciada Água Espreada .....	193
3.2. O Projeto Nova Luz .....	232
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>249</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>255</b>

## APRESENTAÇÃO

---

O século XX caracterizou-se por um acelerado processo de urbanização em diversas partes do mundo. Podem-se observar fenômenos como a multiplicação do número de cidades, o surgimento das chamadas megalópoles e a inversão da proporção entre a população rural e a população urbana em diversos lugares durante o referido período histórico, o que vem acarretando profundas transformações nas relações produtivas, nos estilos de vida e nos padrões culturais em escala mundial.

O patamar alcançado pelo processo de urbanização no mundo contemporâneo não apenas despertou um maior interesse pelo tema das cidades, como também levou à necessidade de elaboração de um novo referencial teórico para a apreensão das especificidades deste objeto em permanente mutação, ensejando a formulação de conceitos e categorias mais diretamente relacionados à problemática urbana.

Paralelamente à expansão das cidades, proliferaram-se as representações discursivas, os projetos políticos e os conflitos sociais relacionados ao espaço urbano. O sociólogo francês Henri Lefebvre levanta a hipótese da passagem do que chama de era industrial para a era urbana, processo que seria marcado por uma inversão de posições entre a indústria e a cidade. Ao invés de ser simplesmente induzido pela industrialização, o processo de urbanização teria se tornado o indutor do primeiro, o que teria feito com que a cidade deixasse de ser um mero acessório da indústria, vindo a sobrepujá-la em importância enquanto objeto de reflexão teórica e palco de ação política. Nesse contexto, o autor anuncia o “direito à cidade” como projeto de transformação da sociedade em que vivia.

A relevância adquirida pelas cidades também é atestada por autores situados em campos ideológicos distintos do de Lefebvre, podendo-se identificar uma convergência no

debate quanto ao reconhecimento de sua centralidade para as atividades produtivas e a reprodução das relações sociais no mundo contemporâneo.

A socióloga holandesa Saskia Sassen levanta a hipótese da “cidade global”, alegando haver um processo de concentração das funções de comando nos grandes centros urbanos das economias capitalistas centrais. Ainda que não tenha sido este o seu intuito, tal conceito adquiriu uma forte conotação normativa, passando a inspirar os formuladores de políticas de desenvolvimento urbano ao redor do mundo.

Os espanhóis Jordi Borja e Manuel Castells, por sua vez, caracterizam as cidades como protagonistas de nossa época, engajando-se abertamente na elaboração de uma cartilha para que elas se adaptem ao novo contexto e alcancem uma posição de destaque no cenário mundial. Essa influente dupla de autores defende a doutrina do planejamento estratégico, oriunda do meio empresarial, como paradigma para a gestão das cidades. As recomendações sistematizadas por estes autores não ficaram confinadas aos debates acadêmicos, tendo sido colocadas em prática por administradores municipais e, posteriormente, tendo se convertido em diretrizes veiculadas por organismos internacionais como fundamentos para o desenvolvimento das cidades, transformando-se em verdadeiros modelos de política urbana.

Numa linha distinta daquela seguida pelos referidos autores, podem-se identificar discursos onde se busca construir uma crítica aos processos de urbanização vivenciados no mundo contemporâneo. Os geógrafos David Harvey e Neil Smith empreendem uma leitura das práticas de urbanização observadas no mundo contemporâneo como expressões de novas estratégias de reprodução do capital, empenhando-se em identificar os conflitos sociais a elas subjacentes e expor suas dimensões ideológicas. Harvey aponta o empreendedorismo urbano como uma peça fundamental do que chama de regime de acumulação flexível, ressaltando o caráter especulativo dos processos de urbanização. Smith, por sua vez, fala na generalização dos processos de gentrificação como expressão de uma estratégia global de acumulação do capital, caracterizando as transformações atualmente vivenciadas nas cidades como um retrocesso em relação às políticas urbanas de caráter distributivo do período pós-guerra.

A despeito das divergências metodológicas presentes nos diferentes discursos que se ocupam da temática da cidade, podem-se observar semelhanças quanto ao diagnóstico dos papéis econômicos por ela assumidos no atual contexto. Muitos autores concordam que, apesar do processo de reestruturação produtiva vivenciado ao longo das últimas décadas ter levado à descentralização das atividades industriais, as grandes metrópoles do mundo não perderam sua importância econômica, assumindo novas funções. Várias das antigas capitais industriais se converteram em pólos de serviços avançados e reforçaram sua posição de centros financeiros mundiais, mantendo-se na dianteira da oferta de empregos qualificados e oportunidades econômicas em geral.

O seu dinamismo, entretanto, não advém apenas da expansão do setor terciário. Além de ser o palco privilegiado do desenvolvimento do setor financeiro e dos serviços de ponta, a importância dessas cidades para a reprodução do capitalismo em sua fase atual advém da própria produção do espaço urbano nessas localidades. O setor imobiliário e as atividades econômicas relacionadas ao processo de urbanização de modo geral despontam como importantes escoadouros para os capitais em busca de valorização, inserindo-se entre os fatores mais dinâmicos do capitalismo contemporâneo.

O expressivo crescimento da esfera financeira que sucedeu as reformas de liberalização econômica iniciadas no final do século XX tem como um de seus pilares fundamentais a conexão entre o mercado de capitais e a propriedade fundiária. A elevação dos preços da terra e dos imóveis é o lastro material da valorização de muitos dos ativos financeiros em circulação ao redor do mundo, ainda que a existência de intrincadas cadeias de crédito dificulte a visualização deste fenômeno.

A despeito do discurso anti-estatista que marca as concepções de desenvolvimento no contexto de ascensão do modelo econômico neoliberal, cuja influência também se faz presente no campo do planejamento urbano, a dinâmica concreta dos processos de urbanização observados neste período é bem distinta do que sugere a retórica do livre mercado, envolvendo uma dose considerável de intervenção estatal. O escoamento dos estoques de capital de agentes econômicos de grande porte, como os fundos de pensão, as seguradoras, e os bancos de investimento, para as diferentes atividades econômicas envolvidas na produção do espaço urbano requer a existência de instrumentos jurídicos

específicos, disciplinados e garantidos pelo direito estatal, não se viabilizando apenas pela ação das forças do mercado.

No entanto, nem todos os segmentos sociais se beneficiam das transformações que ocorrem no espaço urbano da mesma maneira. A conversão das cidades em espaços privilegiados de valorização do capital financeiro traz consequências sociais relevantes. O aprofundamento das conexões entre o mercado financeiro e a propriedade fundiária contribui para o avanço de um padrão especulativo de apropriação e uso do solo, tornando as cidades mais excludentes.

Para que a circulação do capital financeiro pelo solo urbano alcance seus propósitos, é preciso que o segundo passe por um constante processo de valorização. A elevação do preço da terra, por sua vez, age no sentido de tornar a cidade menos acessível, intensificando a segregação sócio-espacial e empurrando as camadas de menor poder aquisitivo para áreas cada vez mais distantes.

Com frequência, o risco de desvalorização ou de valorização insuficiente das áreas onde foram feitos aportes significativos de capital por parte de investidores privados enseja a realização de intervenções estatais para garantir a elevação continuada do valor dos imóveis, o que se traduz na concentração espacial dos investimentos públicos em lugares já valorizados. Desencadeando um processo de sobrevalorização e conseqüente encarecimento do custo de vida e aluguel nestas áreas, a dinâmica dos referidos investimentos contribui para torná-las inacessíveis à maioria da população e deslocar continuamente os segmentos de menor poder aquisitivo para áreas periféricas. Além desse fator, a construção destes enclaves de valorização financeira tem como conseqüência a absorção de uma parcela expressiva dos investimentos públicos que poderiam ser destinados à qualificação de áreas mais carentes da cidade, reforçando as disparidades sócio-espaciais.

As estratégias que buscam funcionalizar o espaço urbano aos imperativos de valorização do capital, entretanto, não se materializam sem enfrentar diversas formas de resistência. Na tentativa de contornar estes obstáculos, os agentes que buscam fazer da cidade um negócio lucrativo se vêm forçados a obter a adesão de outros grupos sociais, o

que lhes obriga a fazer concessões cujas conseqüências nunca são totalmente previsíveis e controláveis.

Uma das conseqüências das disputas envolvendo a apropriação do espaço urbano é a emergência de um campo normativo específico, o chamado direito urbanístico. Este ramo do direito congrega um conjunto de diretrizes e regulamentações de modo algum coerentes ou dotadas de sentido unívoco, refletindo as contradições e conflitos que marcam a dinâmica material das disputas pela apropriação do espaço urbano. A evolução recente por que passou este nicho especializado de normas jurídicas expressa a institucionalização de reivindicações ligadas a interesses antagônicos, abrangendo desde a constitucionalização do direito à moradia e a subordinação do direito de propriedade ao cumprimento de sua “função social”, até a criação de uma gama de novos instrumentos urbanísticos que permitem o aprofundamento das ligações entre o mercado de capitais e a propriedade fundiária, abrindo caminhos para um crescente atrelamento do uso do solo urbano a fins especulativos.

Em muitos dos discursos formulados sobre este campo normativo, entretanto, há uma carência de problematização quanto aos seus aspectos contraditórios. Boa parte da literatura que aborda este tema limita-se a inserir categorias jurídicas num esquema abstrato de classificações, buscando empreender uma sistematização do conjunto de normas relacionadas ao espaço urbano, sem se preocupar em analisar a dinâmica social e os conflitos envolvidos em seu surgimento e em sua aplicação a situações concretas. Trata-se de uma perspectiva essencialmente dogmática, orientada para o apontamento de critérios para a decidibilidade de conflitos particulares, onde não há espaço para uma reflexão crítica sobre o caráter estrutural da segregação nas cidades, ou sobre as limitações dos paradigmas tradicionalmente adotados pela ciência jurídica quando aplicados a situações envolvendo direitos de natureza difusa. Este trabalho busca, ao invés de apresentar as normas de direito urbanístico como um sistema lógico e coerente orientado para o alcance de objetivos determinados, explorar o modo como este campo normativo se articula com o processo de produção do espaço urbano, expressando suas contradições e refletindo a necessidade de acomodação de interesses conflitantes.

A pesquisa foi estruturada em torno de duas hipóteses centrais. A primeira é de que o processo de expansão da massa de riqueza abstrata que se observa no estágio neoliberal

do modo de produção capitalista é um fenômeno alimentado por estratégias de planejamento territorial onde se busca promover a valorização de fragmentos específicos do espaço urbano. A segunda hipótese, articulada com a primeira, é de que as políticas urbanas elaboradas a partir da lógica da valorização fundiária contribuem inexoravelmente para intensificar a segregação sócio-espacial.

O objetivo central do presente trabalho é observar como se deu o processo de institucionalização do direito urbanístico brasileiro após a Constituição de 1988, analisando a influência exercida por formulações teóricas e por conflitos políticos vivenciados nas cidades sobre a evolução deste campo normativo. A pesquisa busca superar uma compartimentalização feita de modo recorrente no âmbito das ciências sociais entre a dimensão teórica e a dimensão empírica do problema investigado, partindo do reconhecimento da indissociabilidade entre estas duas esferas como premissa metodológica. Ao invés de se optar pela priorização de uma delas, ou de se propor a comprovar ou refutar a validade de determinadas formulações teóricas a partir da reunião de uma coletânea de “dados” supostamente objetivos, seguida pela sua confrontação com as predições sugeridas pela teoria em questão, busca-se apreender a interderterminação entre o plano ontológico e epistemológico no interior da problemática investigada, observando-se, por um lado, como os processos materiais influenciam a elaboração das representações teóricas e projetos políticos para a cidade e, por outro lado, como estes últimos interferem na realidade que representam.

A estrutura do trabalho está dividida em três capítulos. No capítulo 1, buscarei situar o conceito de “direito à cidade” nos discursos que tratam da questão urbana, expondo como se deu a emergência desta expressão, seu conteúdo original e o sentido com que ela veio a ser empregada posteriormente. No item 1.1, será feita inicialmente a síntese de algumas formulações teóricas sobre a cidade que tiveram grande repercussão ao longo das últimas décadas, buscando-se evidenciar a existência de uma convergência entre autores de filiações metodológicas distintas quanto à centralidade do espaço urbano no atual estágio do capitalismo. Em seguida, serão apontadas as diferenças no tocante à dimensão normativa subjacente às referidas construções discursivas, buscando-se mostrar a existência de projetos políticos conflitantes, eventualmente antagônicos, em seu interior. Para subsidiar a diferenciação entre o sentido com que foi originalmente empregada a

expressão “direito à cidade” do significado que lhe foi atribuído posteriormente, será feita uma análise do fenômeno da renda fundiária e de suas implicações no item 1.2.

No capítulo 2, buscarei evidenciar as contradições que se manifestam no direito urbanístico brasileiro, apontando os diferentes interesses que se refletem nesse campo normativo, bem como a distância que separa as disposições abstratas veiculadas pela legislação da dinâmica concreta da aplicação das referidas normas às cidades brasileiras. No item 2.1, abordarei alguns instrumentos de direito urbanístico que representam a incorporação de reivindicações históricas de movimentos sociais e outros grupos ligados à pauta da reforma urbana ao ordenamento jurídico brasileiro, bem como suas limitações. No item 2.2, serão analisadas algumas inovações legislativas que promovem um aperfeiçoamento dos mecanismos de conexão entre a propriedade fundiária e o mercado de capitais no Brasil. No item 2.3, analisarei o uso que é feito de alguns instrumentos normativos aparentemente democratizantes como elementos de uma estratégia discursiva orientada para a formação de consensos em torno de políticas urbanas de natureza excludente.

Por fim, no capítulo 3, serão analisados dois projetos de intervenção urbanística de grande porte em andamento na cidade de São Paulo. Esses casos trazem à tona vários dos temas abordados ao longo do trabalho, proporcionando um aprofundamento das reflexões realizadas nos capítulos anteriores. No item 3.1, abordarei a Operação Urbana Consorciada Água Espriada. O item 3.2 trará uma reflexão sobre o Projeto “Nova Luz”.

# **CAPÍTULO 1 - A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A EMERGÊNCIA DO CONCEITO DE DIREITO À CIDADE**

---

## **1.1. O fenômeno urbano e suas representações teórico-discursivas**

Ao mesmo tempo em que as cidades se multiplicam, e que a porcentagem da população residente em meio urbano se eleva de maneira acelerada em diversas partes do mundo, proliferam discursos abordando a temática das cidades e dos conflitos sociais, políticos e econômicos a ela associados. Apesar das diferentes linguagens e premissas metodológicas empregadas e das distintas orientações ideológicas subjacentes às representações teórico-discursivas que se ocupam das questões relacionadas às cidades, pode-se observar uma convergência entre diversas correntes de pensamento quanto à percepção da relevância do fenômeno urbano no mundo contemporâneo. Esta aproximação, no entanto, fica restrita ao plano do diagnóstico. Há profundas diferenças quando se analisa o conteúdo normativo presente nos diferentes discursos que figuram no debate atual sobre a cidade.

Das expressões artísticas às formulações teóricas produzidas no meio universitário, das reivindicações de movimentos sociais aos programas de governo das mais diferentes plataformas político-partidárias, o espaço dedicado ao tema das cidades é crescente. Enquanto, no plano ontológico, a cidade passa a ter cada vez mais relevância como espaço da vida cotidiana, no plano epistemológico, ela é convertida numa fonte abundante para a formulação de ideologias e projetos de poder, mas também num elemento em torno do qual discursos críticos e práticas de resistência são articulados.

Os diversos discursos produzidos sobre o fenômeno urbano contêm, simultaneamente, a interpretação de uma realidade percebida e a proposição, explícita ou implícita, de um projeto para a cidade. Em outras palavras, os discursos não expressam apenas o que a cidade é segundo a perspectiva daquele que a observa, mas também o que

se pretende que ela seja. Na construção de interpretações sobre o papel das cidades no mundo contemporâneo, abre-se espaço para a proliferação de ideologias onde a imagem da “cidade”, representada como sujeito dos processos sociais, age no sentido da sublimação dos conflitos e antagonismos de classe nela vivenciados.

Há uma tênue linha divisória entre a análise do processo que conduziu à urbanização generalizada da sociedade mundial e a apologia a um determinado modelo de cidade. Em muitos discursos que se anunciam como descrições neutras e imparciais dos fenômenos observados no espaço urbano, supostamente despidas de qualquer carga valorativa, as relações sociais do presente modo de produção são apresentadas como fatos, como tendências inexoráveis, sendo naturalizadas como dados objetivos do que se afirma ser a “realidade”.

Entretanto, mais do que possuir uma dimensão normativa, é fundamental levar em conta que muitos desses discursos são articulados em torno de estratégias, construídos de modo a contribuir para o alcance de objetivos nem sempre anunciados abertamente. Muitos dos discursos produzidos sobre a cidade, tanto no campo acadêmico quanto no meio político, são formulados com o intuito de ofuscar a percepção de conflitos e engendrar consensos em torno de determinadas políticas urbanas. A necessidade de construção de tais discursos leva a situações paradoxais, em que o conteúdo aparente veiculado numa mensagem distancia-se da finalidade por trás de sua utilização.

Nesse sentido, a construção de imagens como a de uma cidade incluyente e democrática presta-se, muitas vezes, ao estabelecimento de condições políticas para a implementação de projetos urbanísticos que acabam resultando no aprofundamento da segregação sócio-espacial. Ao difundir a expectativa de ampliação do acesso à cidade e de inclusão social, os referidos discursos agem no sentido de neutralizar as práticas de resistência potencialmente opostas às políticas urbanas excludentes, fornecendo-lhes uma aparência estrategicamente distinta dos objetivos efetivamente perseguidos por seus idealizadores.

As referidas estratégias discursivas, contudo, ao se valerem de elementos que apontam para a inclusão social como tática para obtenção de consensos em torno das intervenções pretendidas para a cidade, não deixam de estabelecer condições para a

potencialização dos conflitos urbanos. As promessas nelas contidas contribuem para a difusão da expectativa de fruição das comodidades oferecidas pelas cidades. Sua frustração, por sua vez, pode levar à intensificação da mobilização dos movimentos sociais urbanos e ao acirramento dos antagonismos de classe. Ao mesmo tempo em que o discurso da inclusão dos habitantes na cidade proporciona a determinados projetos urbanos a possibilidade de se revestirem com uma aparência de algo que eles não são, sua utilização cria brechas institucionais para a atuação daqueles que lutam por uma cidade menos desigual, gerando efeitos ambíguos.

Se há uma convergência no debate teórico, como afirmei acima e buscarei evidenciar ao longo deste capítulo, há, porém, diferentes posturas diante do diagnóstico da centralidade do espaço urbano para a reprodução das instituições fundamentais da sociedade contemporânea.

Podemos observar, entre alguns autores, a apresentação explícita de fórmulas para o alcance de cidades bem sucedidas, a apologia inequívoca a determinados modelos de desenvolvimento urbano. Outra postura recorrente na literatura urbanística é a realização de análises que, aparentemente, se limitam a descrever de modo objetivo os fenômenos observados no espaço urbano. Estas construções teóricas, entretanto, ao anunciar suas constatações como tendências inexoráveis, não deixam de propugnar, ainda que implicitamente, a necessidade de adaptação da cidade a uma determinada conjuntura, contribuindo, ainda que involuntariamente, para a cristalização de determinados modelos de política urbana. Por fim, uma terceira postura é a crítica aberta às estratégias e práticas de intervenção no espaço urbano que são apresentadas como pretensas expressões do interesse geral. Nestes discursos, busca-se evidenciar os conflitos de classe por trás de políticas urbanas aparentemente consensuais, revelar suas contradições e apontar caminhos alternativos para a cidade.

Neste capítulo, buscarei contrapor algumas leituras do fenômeno urbano que considero centrais para os debates sobre o tema das cidades no contexto atual, identificando seus pontos de convergência e suas diferenças. Não se trata de empreender um mapeamento do que vem sendo escrito sobre as cidades, ou uma classificação das diferentes abordagens sobre este tema, mas de um esforço no sentido de identificar os

fundamentos teóricos por trás das principais correntes discursivas que tratam das questões urbanas no mundo contemporâneo.

No item 1.1.1, buscarei mostrar o que entendo ser uma convergência entre autores de diferentes filiações ideológicas quanto ao papel exercido pelas cidades no mundo contemporâneo. Tentarei evidenciar a existência de elementos em comum entre as hipóteses da “era urbana”, de Henri Lefebvre, da “cidade global”, de Saskia Sassen, do “empreendedorismo urbano”, de David Harvey, da “gentrificação generalizada”, de Neil Smith e, por fim das “cidades como atores políticos”, de Jordi Borja e Manuel Castells.

No item 1.1.2, buscarei mostrar como os argumentos e imagens utilizados nas formulações mencionadas acima articulam-se, complementam-se ou contrapõem-se na construção de abordagens apologéticas e discursos críticos sobre os processos de urbanização vivenciados atualmente.

### **1.1.1. A convergência teórica no diagnóstico quanto ao papel assumido pelas cidades no mundo contemporâneo**

Entre o final da década de sessenta e meados da década de setenta do século XX, o sociólogo francês Henri Lefebvre publicou uma sequência de obras em que buscou empreender uma reflexão teórica sobre o papel do espaço na reprodução das relações sociais de sua época. O autor se propôs a renovar o materialismo histórico, deslocando o foco da reflexão das questões temporais para a problemática espacial. Em sua visão, tal questão era tradicionalmente negligenciada pela grande maioria dos representantes desta corrente de pensamento até aquele momento.

Nessa empreitada, Lefebvre identifica a cidade como uma categoria central tanto para a explicação do mundo em que vivia, quanto para a elaboração de projetos de transformação das relações sociais nele existentes. Enquanto parcela considerável dos marxistas de sua época representavam o mundo a partir de categorias identificadas com a revolução industrial e com os conflitos a ela associados, como o proletariado e a

organização sindical, Lefebvre busou introduzir novos elementos na análise a partir da reflexão sobre o fenômeno urbano e suas contradições.

Sustentando hipóteses que não se encaixavam nos esquemas teóricos propugnados pelos marxistas ortodoxos de sua época e contrapondo-se abertamente ao pensamento estruturalista de autores como Louis Althusser e o “jovem” Manuel Castells, a obra de Lefebvre nunca foi bem recepcionada entre os representantes do pensamento dito de esquerda de seu tempo, o que pode ser ilustrado pela sua expulsão do Partido Comunista Francês no ano de 1958. Suas idéias só ganhariam maior projeção entre o final do século anterior e o início do atual, quando as categorias e análises desenvolvidas em suas obras passariam a ser trabalhadas por autores de diversos campos científicos e de diferentes orientações ideológicas, e o autor passaria a ser uma referência teórica recorrente no debate sobre a cidade.

Lefebvre traça uma periodização histórica dividida em três momentos: a era agrária, a era industrial e a era urbana. A passagem de um período a outro não significa, em seu modelo explicativo, a superação dos conflitos e contradições da era anterior, nem a perda de importância das categorias e conceitos utilizados para representá-los. Ao contrário, essa periodização indica a emergência de novos conflitos sociais e novas questões teóricas que pressupõem e incorporam as anteriores, mas que as extrapolam, exigindo a concepção de novas categorias e novos projetos políticos capazes de dar conta de um universo mais complexo de fatores.

A cidade assume características distintas em cada um desses períodos. Na era agrária, a maior parte da população vive no campo, e a cidade é entendida como fenômeno marginal a ele subordinado. Ela surge, naquele momento, como lugar da troca, espaço de encontro do diferente, elemento de mediação entre a ordem próxima e a ordem distante. À medida que as civilizações humanas se organizam e se complexificam, as cidades vão sendo lentamente secretadas como materialização da centralidade, caracterizando-se como obra em que diversas formas de uso do espaço são reunidas e onde elementos de diferentes tempos históricos são acumulados. Ela assume novos papéis sucessivamente, estabelecendo-se primeiro como centro religioso, posteriormente como centro de organização do controle militar sobre o território e de exercício do poder político, em

seguida como centro de trocas comerciais, até o momento em que se converte no espaço privilegiado da produção e, assim, estabelece o seu domínio sobre o campo.

Com o advento da grande indústria, a cidade histórica herdada da era agrária sofre profundas transformações. A introdução de atividades industriais nas cidades lentamente formadas ao longo dos séculos faz com que estas passem por reconfigurações profundas em ritmo acelerado, sofrendo transformações que alteram não apenas seus aspectos morfológicos, mas toda sua dinâmica social. Lefebvre faz uso de uma metáfora para explicar este processo: o movimento de implosão-explosão das cidades.

Trata-se de um processo dialético em que a distinção entre campo e cidade perde sua nitidez, dando origem a uma nova categoria que não se confunde com a cidade, o urbano. Por um lado, observa-se um processo de urbanização generalizada, onde o tecido urbano se espalha pelo território e as relações sociais desenvolvidas na cidade penetram o campo. Essa é uma das faces do referido processo - a “explosão” da cidade. Por outro lado, a generalização da morfologia urbana pelo território implica na dissolução dos atributos da cidade histórica. Se a cidade histórica representa, para Lefebvre, o lugar do encontro, real ou possível, de tudo que pode nascer e ser produzido no espaço, o lugar da troca e da possibilidade de reunião do diferente, a forma da simultaneidade, a urbanização generalizada engendra a ruralização da cidade. É a outra face do fenômeno mencionado - a “implosão” da cidade histórica remanescente da era agrária. Segundo o autor:

“A explosão das cidades históricas se acompanha na realidade da urbanização generalizada, que não representa outra coisa que não a degradação da cidade histórica, que nós podemos chamar de sua ‘ruralização’. A urbanização generalizada não apenas generalizou a especulação dita imobiliária, ela não apenas acompanhou a mercantilização do espaço, mas ela engendrou, ao invés de uma superação da relação cidade-campo, um magma, um caos no qual a cidade e o campo se misturam confusamente.” (tradução livre).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “L’écèlement des villes historiques s’accompagne en fait de l’urbanisation généralisée qui ne représente que la dégradation de la ville historique et qu’on peut appeler sa “ruralisation”. L’urbanisation généralisée n’a pas seulement généralisé la spéculation dite immobilière; elle n’a pas seulement accompagné la commercialization de l’espace; elle a entraîné, au lieu du dépassement du rapport ville-campagne, un magma, un chaos dans lesquels la ville et la campagne se mêlent confusément.” (Lefebvre: 2000a, 153).

Não se trata da superação da dialética cidade-campo, mas de uma reconfiguração desta dualidade no interior do tecido urbano, agora generalizado pelo território, transfigurada na oposição centro-periferia. A espacialidade que emerge da urbanização generalizada do território se caracteriza, ainda segundo este autor, por um processo triádico de fragmentação-homogeneização-hierarquização, onde porções do espaço são funcionalizadas, especializando-se em atividades específicas e tendo suas formas de uso limitadas. O espaço se fragmenta em territorialidades distintas, ocorrendo uma articulação de natureza hierárquica entre fragmentos homogêneos em seu interior. Trata-se da produção de um espaço subordinado aos imperativos de reprodução do capital, cuja concepção e organização se tornam possíveis graças à centralização do poder na figura do Estado.

Contudo, Lefebvre aponta diferenças entre o que chama de espaço “vivido” e o espaço “concebido”. Enquanto o espaço abstrato idealizado nos planos de organização do território é coerente, lógico e funcional às necessidades do modo de produção capitalista, o espaço concreto da vida cotidiana é repleto de contradições e contingências, revelando formas de uso residuais e relações sociais que escapam ao controle estatal e às leis que regem a dinâmica do sistema produtor de mercadorias.

A idéia de “produção do espaço” ocupa um papel central no pensamento de Lefebvre. O autor propõe um conceito de “espaço” como condição, meio e produto da reprodução das relações sociais de produção. A partir desta definição, Lefebvre busca, em primeiro lugar, se contrapor às representações onde o espaço figura como elemento neutro, como reflexo passivo de relações sociais que se travam sobre ele e lhe dão forma. Nesta chave interpretativa, o espaço deixa de ser tratado como um mero reflexo das relações sociais, mas figura como um fator ativo usado para controlá-las e engendrá-las.

Para além do apontamento do papel ativo do espaço, outro aspecto central presente nesta formulação teórica é o escopo da atividade reprodutiva. Não se trata apenas da reprodução dos meios de produção, mas das relações sociais de produção. Com este aporte, Lefebvre leva a análise da problemática espacial para além do campo da economia política.

Ao lançar a hipótese de que a produção do espaço é o mecanismo por meio do qual se dá a reprodução das relações sociais nas quais está fundamentado o modo de produção

capitalista, e não apenas dos meios de produção, o autor abre a análise para a consideração de um universo de fatores mais abrangente do que as categorias adotadas nas representações teóricas de recorte economicista. A transição do período que Lefebvre denomina era industrial para a era urbana tem como traço fundamental a passagem da produção de coisas **no** espaço para a produção **do** espaço em si. O autor exemplifica seu raciocínio, afirmando que o que está em questão na era urbana não é mais apenas o lugar de localização de plantas industriais no espaço, mas sua concepção e organização como totalidade, o que absorve a problemática herdada da era industrial, mas suscita novos problemas e novas contradições. Em suas palavras:

“As questões envolvendo a produção de coisas **no** espaço não desapareceram, longe disso, mas os problemas se deslocam. Passa-se da produção de coisas **no** espaço para a produção **do** espaço planetário, esta abrangendo, supondo aquela. Passa-se da consideração clássica dos lugares de implantação industrial para o espaço inteiro.” (tradução livre).<sup>2</sup>

A hipótese de que o modo de produção capitalista se perpetua por meio da produção do espaço não quer dizer apenas que a infra-estrutura urbana desponta como novo setor a ser explorado pelos agentes econômicos, nem que as novas atividades que surgem na cidade se colocam como escoadouro potencialmente lucrativo para as massas de capital sobreacumulado. A hipótese de Lefebvre situa-se num plano de abstração mais elevado, abarcando o surgimento desses novos setores como uma dimensão do fenômeno analisado, mas indo além da constatação do papel estritamente material exercido pelo espaço. O que está compreendido em sua hipótese é a problemática envolvida na formação dos sujeitos de que o modo de produção capitalista necessita para se perpetuar, e não apenas das coisas que lhe dão suporte material.

O espaço urbano figura, em seu modelo explicativo, como *locus* da gestação e do aprofundamento das relações sociais capitalistas. Trata-se da produção de um ambiente que reúna as condições para o contínuo aprofundamento da especialização do trabalho e de sua divisão social, onde novas necessidades de consumo possam sempre ser introjetadas nos

---

<sup>2</sup> “Les questions concernant la production de choses **dans** l’espace n’ont pas disparu, loin de là, mais les problèmes se déplacent. On passe de la production de choses **dans** l’espace à la production **de** l’espace planétaire, ceci enveloppant, supposant cela. On passe de la considération classique des lieux d’implantation industrielle à l’espace entier.” (LEFEBVRE: 2000a, 154).

indivíduos, de modo a ampliar permanentemente o horizonte de possibilidades do processo de produção de mercadorias.

Para Lefebvre, as estratégias colocadas em ação no processo de produção do espaço urbano envolvem não apenas o provimento de condições materiais para a reprodução das relações sociais capitalistas, como também a difusão de ideologias que possibilitem a adesão maciça a um determinado projeto de sociedade. Acima de tudo, trata-se da criação de uma espacialidade onde o tempo da vida cotidiana seja subordinado às necessidades oriundas do processo de reprodução do capital, o que pressupõe uma combinação de elementos materiais e ideológicos.

A interpretação do fenômeno urbano empreendida por Lefebvre inspirou diversos autores que vieram a explorar essa temática posteriormente. David Harvey e Neil Smith, colocando-se abertamente no debate como tributários da linha de pensamento que se inicia com as formulações deste autor, levam adiante suas reflexões, seja inserindo as proposições lançadas por Lefebvre em construções teóricas mais acabadas, seja transpondo o abismo existente entre o elevado nível de abstração de suas idéias e a análise empírica de conflitos urbanos em situações concretas.

Mas as semelhanças não se restringem aos autores situados no mesmo campo teórico. Ainda que os pressupostos metodológicos e o prognóstico explícita ou implicitamente anunciado nos diferentes discursos formulados sobre a questão urbana não sejam os mesmos, há muitos pontos em comum entre a abordagem de Lefebvre e construções teóricas como a da “cidade global”, da socióloga holandesa Saskia Sassen, e a interpretação das cidades como “atores políticos”, de Jordi Borja e Manuel Castells, discursos que vêm exercendo enorme influência na formulação de políticas de desenvolvimento urbano no mundo contemporâneo.

Publicada por Sassen no ano de 1991, o livro “A Cidade Global - Nova Iorque, Londres e Tóquio” alcançou grande repercussão no debate sobre a questão urbana. Além do campo teórico, as idéias desenvolvidas na referida obra também se fizeram presentes no âmbito da gestão das cidades. Ainda que o propósito desta autora tenha sido outro, suas formulações inspiraram a concepção de modelos de desenvolvimento urbano por parte de

organismos internacionais, bem como a formulação de programas de governo em diversas partes do mundo.

Reunindo um vasto universo de evidências empíricas, Sassen lança a hipótese de que as grandes cidades do mundo contemporâneo, em particular as três mencionadas no título de seu livro, vêm adquirindo importância crescente no cenário econômico internacional. Tal hipótese choca-se frontalmente com uma idéia bastante difundida, e até mesmo intuitiva, de que o chamado processo de globalização resultaria na dispersão das atividades produtivas pelo espaço mundial e, conseqüentemente, na desconcentração econômica e na diminuição da importância relativa destas cidades.

Sassen fundamenta sua teoria num conjunto de sub-hipóteses complementares, abarcando questões como a posição das ditas cidades globais perante os fluxos financeiros internacionais, as características do mercado de trabalho nesses lugares, os processos de realocação das atividades industriais e o florescimento do setor de serviços (SASSEN: 2001, ix-xii). A autora articula diversos elementos de natureza social, econômica e política para conceituar o que seria uma cidade global e explicar o que estaria por trás da emergência dessas formações geográficas.

O primeiro fator apontado pela autora para explicar o crescimento do peso relativo dos grandes centros urbanos num contexto de globalização econômica é a elevação da complexidade das funções de comando. Quanto maior a dispersão geográfica das atividades de uma corporação, mais desafiadores e estratégicos serão os processos de gerenciamento e coordenação de seu funcionamento, tendo como resultado o crescimento de seu núcleo central. Ainda que acompanhada pela dispersão das plantas industriais, a intensificação dos fluxos financeiros gerada pelo processo de globalização acarretou, segundo Sassen, o crescimento do volume de trabalho realizado nas sedes das corporações transnacionais, o que reforçou, ao invés de diminuir, a importância econômica das grandes cidades, onde estão situados os núcleos centrais destas empresas.

O segundo elemento a explicar o referido fenômeno é a terceirização das funções do comando. Diante da crescente complexidade destas funções, muitas corporações optam por transferir a execução de uma parcela dessas atividades para agentes altamente especializados ao invés de executá-las diretamente, contratando serviços de firmas de

contabilidade, escritórios de advocacia, agências de publicidade, empresas de tecnologia da informação, entre outros. A oferta de tais serviços, por sua vez, está concentrada nas grandes cidades, de modo que a referida tendência de terceirização das atividades de comando acaba contribuindo para reforçar o peso relativo desses lugares na economia mundial. Surge nestes lugares, e apenas neles, um complexo de atividades terciárias que Sassen denomina “indústria financeira”.

O terceiro aspecto destacado por Sassen é o fato de as firmas prestadoras de serviços altamente especializados estarem sujeitas às economias de aglomeração. O desenvolvimento deste tipo de serviço, demandando habilidade para lidar com patamares elevados de complexidade e incerteza, requer a existência de um ambiente de interação entre profissionais talentosos e criativos provenientes de diferentes campos de especialização, condição que só pode ser preenchida nas “cidades globais”. Em suas palavras:

“A mistura de firmas, talentos e expertise de uma ampla gama de campos especializados faz com que certo tipo de ambiente urbano funcione como centro informacional. Estar numa cidade torna-se sinônimo de estar num circuito informacional extremamente denso e intenso (tradução livre)”.<sup>3</sup>

Este “circuito informacional” é um ambiente que, segundo a autora, ainda não pode ser replicado em meio eletrônico, dependendo reunião de uma série de fatores no espaço. O que agrega valor às informações neles produzidas é a combinação imprevista e não planejada de conhecimentos, talentos e habilidades. Em sua visão, o que caracteriza uma cidade global não é apenas a presença de empresas e recursos humanos capazes de executar atividades de elevado nível de complexidade e sofisticação, mas sim o fato de reunir agentes capazes de lidar com a incerteza e articular técnicas de diferentes especialidades diante de situações inusitadas, constituindo-se como um meio propício às inovações.

---

<sup>3</sup> “The mix of firms, talents and expertise from a broad range of specialized fields makes a certain type of urban environment function as an information center. Being in a city becomes synonymous with being in an extremely intense and dense information loop.” (SASSEN: 2001, x).

O quarto aspecto mencionado está associado ao terceiro. A contratação de empresas especializadas para a execução de determinadas atividades de gerenciamento é um fator que proporciona maior flexibilidade a uma corporação, fazendo com que esta fique menos sujeita às economias de aglomeração proporcionadas pela reunião de funções de comando executadas internamente num lugar específico. A terceirização destas funções proporciona maior liberdade para as empresas remanejarem suas atividades pelo globo e associarem-se aos parceiros mais competitivos em cada atividade específica. Impondo-se como uma tendência inexorável para a gestão das corporações transnacionais, esta prática gerencial acaba por elevar a demanda pelos serviços especializados concentrados nas “cidades globais”, fortalecendo sua posição econômica.

A quinta sub-hipótese destacada por Sassen é a emergência de uma rede mundial de cidades progressivamente desconectadas de sua imediação territorial e do Estado nacional de que fazem parte. Trata-se da formação de um sistema urbano mundial, altamente hierarquizado, em que os estados nacionais e as regiões têm sua importância reduzida em virtude da desregulamentação da economia e da proliferação de atividades econômicas ligadas ao gerenciamento dos fluxos globais nas grandes cidades. Segundo a autora, observa-se um fenômeno de formação de parcerias e relações de complementaridade produtiva entre estas cidades, de modo que sua conexão com o sistema de cidades globais se torna mais estratégica para seu desenvolvimento econômico do que as relações com seu entorno imediato<sup>4</sup>.

A sexta proposição de Sassen é que o rápido crescimento do número de profissionais altamente qualificados e das atividades que proporcionam altas taxas de lucro nessas cidades resulta na elevação do nível das desigualdades de natureza socioeconômica e espacial. Uma vez que o talento e a qualificação profissional colocam-se como requisitos determinantes nos setores de ponta, a mão de obra pouco qualificada não consegue inserir-se neste segmento, sendo desvalorizada. A alta competitividade vigente nesses lugares leva, então, à intensificação das desigualdades.

---

<sup>4</sup> Sassen subestima o papel exercido pelos estados nacionais nos bastidores das atividades de comando supostamente concentradas nessas cidades. O que seria das corporações financeiras instaladas em Nova Iorque na crise financeira iniciada em 2008 se não houvesse uma instituição nacional do porte do estado norte-americano, que pudesse centralizar os recursos provenientes da incidência de tributos sobre todo o território daquele país, para refinar suas dívidas? É pouco provável que a cidade de Nova Iorque, embora sendo a mais importante das ditas cidades globais, pudesse absorver o impacto dessa crise sem o suporte do Estado norte-americano.

A sétima sub-hipótese, complementando a anterior, é de que essa parcela excedente de mão de obra é absorvida pelo surgimento de uma ampla gama de atividades informais, as quais encontram sua demanda efetiva nessas cidades. Sassen admite, portanto, que as oportunidades de emprego nas atividades econômicas mais dinâmicas desempenhadas na cidade global não são acessíveis a todos os trabalhadores desses lugares, e que, paralelamente à expansão do “terciário avançado”, prolifera nesses lugares um amplo rol de atividades informais, cuja demanda é garantida pelos altos salários do “setor global”. O rebaixamento dos salários nas atividades marginais, por sua vez, contribui para elevar a competitividade do núcleo principal, havendo complementaridade entre essas duas esferas<sup>5</sup>.

Um dos aspectos mais significativos do modelo teórico formulado por Sassen é o modo como a autora interpreta a proliferação do setor de serviços na economia contemporânea. Sassen não entende esse fenômeno como o presságio de uma economia pós-industrial. Não se trata, segundo ela, da perda da importância das atividades industriais, nem de um processo de migração da mão de obra para os serviços de consumo após o alcance de um determinado estágio de desenvolvimento industrial, mas sim de um processo de reestruturação produtiva em que os agentes econômicos cada vez mais terceirizam parcelas de suas atividades de gestão para empresas especializadas, o que acarreta um crescimento generalizado do setor de serviços, concentrado primordialmente nas grandes cidades. Para Sassen, o *boom* do setor terciário nas cidades globais deve-se fundamentalmente ao crescimento dos “serviços produtivos”, e não aos serviços direcionados aos consumidores finais.

A autora assevera que, sob o ponto de vista do setor financeiro e de serviços especializados concentrados nas cidades globais, deixa de ser relevante se as atividades manufatureiras são realizadas em território nacional ou no exterior, o que seria um dos elementos de descontinuidade da conjuntura econômica atual em relação às décadas anteriores. Em suas palavras:

---

<sup>5</sup> Nesse ponto, as colocações de Sassen se assemelham às formulações teóricas empreendidas pelo sociólogo brasileiro Francisco de Oliveira. O autor questiona os discursos que apontam a existência de um núcleo moderno e de um núcleo arcaico nas economias periféricas. Para o autor, o primeiro se alimenta do segundo, não cabendo a caracterização desses dois pólos como esferas dissociadas. Ver Oliveira, Francisco. *Crítica à razão dualista – O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

“Há um debate considerável quanto à possibilidade de uma economia dominada por serviços crescer, ou se manter crescendo, na ausência de um forte setor manufatureiro [...] O que se extrai deste livro é que a globalização das atividades manufatureiras e das indústrias de serviços chave tem sido um fator crucial no crescimento de novos complexos industriais dominados pelas finanças e pelos serviços produtivos. Sim, o setor manufatureiro importa, mas a partir da perspectiva das finanças e dos serviços produtivos, ele não precisa ser nacional. Esta é precisamente, como este livro buscou mostrar, uma das descontinuidades (entre grandes cidades e nações) no modo operacional da economia nos dias de hoje em comparação com duas décadas atrás, período no qual a produção em massa de bens de consumo era o principal motor do crescimento.” (tradução livre).<sup>6</sup>

Assim como Lefebvre, a autora identifica um processo de hierarquização do espaço, que tem como resultado a intensificação da segregação sócio-espacial nas cidades globais. Tais cidades, em seu modelo teórico, constituem-se fundamentalmente como o espaço da gestão dos fluxos financeiros internacionais, especializando-se nas atividades econômicas mais complexas e mais rentáveis de uma economia mundial em crescente processo de globalização. As cidades globais concentram progressivamente em seu território as funções mais exclusivas e melhor remuneradas da divisão internacional do trabalho, caracterizando-se como o ápice de uma hierarquia produtiva de escala mundial.

O deslocamento das atividades manufatureiras anteriormente concentradas nessas cidades para países periféricos é uma das dimensões desse fenômeno. O custo de localização nessas cidades torna-as proibitivas para a maioria dos agentes econômicos, de modo que apenas as atividades mais rentáveis sobrevivem em lugares exclusivos como esses. As atividades que giram em torno do setor global, por sua vez, são forçadas a reduzir seus custos para sobreviver, valendo-se de mecanismos como a contratação de imigrantes em condições precarizadas e a informalização, o que resulta na intensificação das disparidades sociais.

Ocorre um processo análogo com os seus moradores. Apenas aqueles com maior poder aquisitivo conseguem arcar com o alto custo da moradia nas cidades globais. O preço da terra opera como fator de seleção daqueles que podem acessar esses lugares

---

<sup>6</sup> “There is a considerable debate as to whether a service dominated economy can grow, or keep on growing, without a strong manufacturing sector [...] What comes out of this book is that the globalization of manufacturing activities and of key service industries has been a crucial factor in the growth of the new industrial complex dominated by finance and producer services. Yes, manufacturing matters, but from the perspective of finance and producer services, it does not have to be national. This is precisely, as this book sought to show, one of the discontinuities (between major cities and nations) in the operation of economy today compared with two decades ago, the period when mass production of consumer goods was the leading growth engine.” (SASSEN: 1991, 334).

privilegiados, de modo que a competição pelo espaço entre os agentes econômicos do “setor global” resulta num processo de expulsão dos segmentos sociais de menor poder aquisitivo. Nas palavras de Sassen:

“[O] novo complexo industrial contribuiu para uma transformação na estrutura social das grandes cidades onde ele está concentrado. Essa transformação assume a forma de uma elevada polarização social e econômica [...] A desigualdade crescente no poder de competir das empresas fez com que um extenso arco de firmas produtoras de bens e services que servem direta ou indiretamente às empresas do novo núcleo industrial tivesse dificuldades crescentes para sobreviver nessas cidades.” (tradução livre).<sup>7</sup>

A autora aponta o momento em que o encarecimento do espaço torna-se disfuncional, mostrando-se atenta às contradições que se manifestam nas cidades globais:

“Por fim, a desigualdade crescente no poder de competir por espaço, moradia e serviços de consumo faz com que a crescente massa de mão de obra mal remunerada direta ou indiretamente empregada no núcleo principal tenha dificuldades crescentes para viver nessas cidades. Isso pode reduzir a oferta efetiva desses trabalhadores e levar a um empobrecimento mais profundo de setores significativos da população (tradução livre)”.<sup>8</sup>

Dentre os elementos caracterizadores de uma cidade global apontados por Sassen, a capacidade de gerar inovações figura entre os mais relevantes requisitos para a formação desse tipo de espaço econômico. Neste ponto, observa-se mais uma semelhança entre suas formulações e as de Lefebvre. Para Sassen, um dos traços distintivos das cidades globais é a vocação para proporcionar a combinação aleatória e não planejada de habilidades e talentos de diferentes áreas do conhecimento, o que seria a fonte de sua capacidade de inovação. Em seu modelo explicativo, tal atributo não pode ser plenamente replicado em meio eletrônico, o que reitera a importância teórica do fator espacial e corrobora a hipótese

---

<sup>7</sup> “[T]he new industrial complex has contributed for a transformation in the social structure of major cities where it is concentrated. This transformation assumes the form of increased social and economic polarization [...] The growing inequality in the bidding power of firms has meant that a whole array of firms that produce goods and services that indirectly or directly service the firms in the new industrial core have growing difficulty surviving in these cities.” (SASSEN: 1991, 335).

<sup>8</sup> “Finally, the growing inequality in the bidding power for space, housing and consumption services means that the expanding low-wage workforce that is employed directly and indirectly by the core sector has increasing difficulty living in cities. This may reduce the *effective* supply of such workers and lead to a deeper impoverishment of significant sectors of the population.” (SASSEN: 1991, 335).

de que é por meio da produção do espaço que as relações sociais de produção que possibilitam a perpetuação do sistema econômico vigente são reproduzidas.

O poder destas cidades de gerar inovações provém da concentração de sujeitos altamente qualificados e criativos no espaço, o que engendra o surgimento dos circuitos informacionais de alta densidade mencionados por Sassen. O espaço do terciário avançado requer uma série de elementos que não se encontram reunidos em qualquer lugar, como universidades de ponta, museus, atividades culturais que atraiam a mão de obra qualificada, sedes de organizações internacionais, entre outros. Trata-se de uma configuração espacial que precisa ser produzida. Nesse sentido, a proposição de Sassen reitera a hipótese lefebvriana de que a produção do espaço urbano é um fator chave para reprodução das relações sociais de produção.

Ao lado da meticulosa análise sobre a reestruturação produtiva e da atenção para a intensificação das desigualdades sócio-espaciais, pode-se mencionar como um dos aspectos centrais do modelo teórico da “cidade global” de Sassen a perda de importância do Estado-Nação, o que a diferencia de Lefebvre. As cidades globais, por um lado, surgem exatamente em virtude da necessidade de coordenar os fluxos crescentes de uma economia transnacional desregulamentada. Além disso, em seu modelo explicativo, a formação de relações mais estreitas entre as diversas cidades globais do que aquelas travadas entre elas e suas respectivas imediações levam a uma reconfiguração do cenário político mundial, resultando num processo simultâneo de perda de importância dos estados e regiões e de crescimento da importância das cidades. Assim, seu modelo explicativo parece embarcar no diagnóstico de época dominante nos anos noventa, reverberando o disseminado discurso da redução do Estado. Entretanto, ao estabelecer uma oposição entre “cidade global” e “Estado-Nação”, postulando a transferência de importância econômica e política do segundo para a primeira, Sassen deixa de explorar todo um universo de relações existentes entre essas duas escalas de centralização de poder, negligenciando o papel fundamental que as instituições de escala nacional exercem no estabelecimento das condições necessárias ao florescimento de uma cidade global, em especial no tocante ao setor que ela denomina “indústria financeira”.

As formulações de Sassen assemelham-se, em muitos aspectos, ao diagnóstico presente no artigo “As Cidades como Atores Políticos”, escrito conjuntamente por Jordi

Borja e Manuel Castells. Contudo, a despeito da semelhança destas abordagens quanto à interpretação do fenômeno urbano, o tom do discurso do artigo redigido pela referida dupla de autores é sensivelmente distinto daquele encontrado no livro “A Cidade Global”, substituindo-se o enfoque analítico e descritivo adotado pela socióloga holandesa por uma linguagem com alto teor metafórico. Além do emprego recorrente da linguagem conotativa, Borja e Castells diferenciam-se de Sassen ao formularem um discurso orientado para a difusão de modelos de gestão para as cidades, fazendo uma defesa aberta da adoção de um conjunto de práticas administrativas que ficaram conhecidas como “planejamento estratégico”.

A figura de linguagem presente no título do referido artigo não poderia ser mais representativa de seu conteúdo. Ao colocar “a cidade” na condição de ator político, promovendo sua personificação, os autores já antecipam alguns traços de sua abordagem, conferindo a esta categoria o *status* de sujeito de processos políticos e econômicos e pressupondo o espaço urbano como uma realidade consensual, caracterizado pela unidade de interesses.

Para os autores, as cidades despontam como “protagonistas da nossa época” (BORJA; CASTELLS: 1996, 152). Ao longo das últimas décadas, elas vêm ganhando importância crescente, seja no âmbito da vida política, econômica e cultural dos cidadãos, seja no âmbito das relações internacionais. A emergência das cidades como protagonistas ocorre, em sua visão, como uma resposta à recessão econômica que se inicia nos anos setenta do século anterior, momento a partir do qual elas passariam a se firmar como os principais motores do desenvolvimento econômico. Fazendo alusão à Conferência de Cidades Europeias, realizada em Roterdã no ano de 1986, os autores corroboram a representação metafórica das cidades empreendida no referido evento, qualificando-as como as verdadeiras “multinacionais europeias”. O diagnóstico por eles traçado, entretanto, não se restringe ao continente europeu. Segundo os autores, o protagonismo das cidades é um fenômeno ainda mais evidente nos países asiáticos, por exemplo.

Na concepção de Borja e Castells, “a cidade” não se confunde com o governo local. Ela o abrange, mas caracteriza-se como um “ator social” muito mais complexo, mediando a articulação de instâncias governamentais de diferentes níveis, de agentes econômicos de natureza pública e privada, de entidades da sociedade civil, da comunidade acadêmica, de

entidades de representação profissional e de meios de comunicação. Em síntese, “a cidade” é o elo que promove a articulação entre as instituições políticas e a sociedade civil, constituindo-se como um fator central para o desenvolvimento social e econômico (BORJA; CASTELLS: 1996, 152).

A hipótese do protagonismo das cidades abrange uma série de papéis por ela assumidos no mundo contemporâneo. Uma primeira dimensão do referido fenômeno é o surgimento de uma gama de atividades econômicas associadas ao ambiente urbano, que despontam como campo a ser explorado pelas massas ociosas de capital numa economia em recessão. Diante do esgotamento do modelo de expansão econômica que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, puxado pelo processo de industrialização, a cidade teria se apresentado como fonte de novas possibilidades de investimento, oferecendo oportunidades como a chamada “revitalização” de centros históricos degradados; a conversão de fábricas abandonadas, complexos portuários obsoletos e antigas instalações ferroviárias em modernas áreas de comércio, lazer e entretenimento; a construção de complexos esportivos para sediar competições internacionais; a promoção de feiras e eventos internacionais; a construção de redes hoteleiras e equipamentos culturais; etc.

Na concepção dos autores, mais do que *locus* da realização de empreendimentos potencialmente lucrativos, a cidade se revela um fator chave para a competitividade das economias nacionais, figurando como pólo de inovações tecnológicas, de desenvolvimento de novos produtos e florescimento de novas articulações empresariais e parcerias entre o setor público e a iniciativa privada. A cidade é o espaço onde se dá a proliferação dos serviços avançados ligados à globalização, estabelecendo-se como interface entre a esfera local e as redes e fluxos internacionais. Ela figura, assim como no modelo teórico de Sassen, como centro informacional, o que lhe confere papel destacado num contexto econômico onde a competitividade é definida pela capacidade de inovação. Nas palavras dos autores:

“As cidades asiáticas demonstraram que, no mundo da economia global, a velocidade da informação sobre os mercados internacionais e de adaptação aos mesmos, a flexibilidade das estruturas produtivas e comerciais e a capacidade de inserir-se em redes, determinam o sucesso ou o fracasso, muito mais do que as posições adquiridas no passado, o capital acumulado, as riquezas naturais ou a situação geográfica. O segredo reside na velocidade de inovação do conjunto de pequenas e médias empresas articuladas com as grandes em rede

com o exterior e com o poder político no interior. Este último assegura importantes funções de informação e promoção, e dá garantias de ordenamento e prestação de serviços do sistema cidade, visto que, logicamente, o tecido econômico e o tecido urbano se confundem.” (BORJA; CASTELLS: 1996, 153).

Pode-se observar, neste artigo, uma significativa mudança no entendimento de Castells quanto ao papel econômico das cidades em comparação com a posição sustentada pelo autor em sua “juventude” estruturalista, na década de setenta. Em “A Questão Urbana”, a cidade era representada como complexo de bens de consumo coletivo que integravam o custo de reprodução da força de trabalho, fazendo parte da esfera do que os estruturalistas denominavam “consumo improdutivo”.<sup>9</sup>

Esta visão choca-se frontalmente com a construção teórica presente no artigo escrito na década de noventa em parceria com Borja, em que a cidade não apenas é vista como elemento chave para o desenvolvimento econômico, como as atividades nelas desenvolvidas tornam-se o objeto primordial de ocupação da economia política, sobrepondo-se em importância às questões relacionadas à indústria. Este deslocamento do foco de preocupação da economia política pode ser ilustrado no trecho a seguir. Após elencar como objetivos fundamentais das grandes cidades o estabelecimento de uma nova base econômica, a provisão de infra-estrutura urbana, o oferecimento de qualidade de vida aos seus habitantes, a promoção da integração social e o alcance da governabilidade, os autores apontam a conversão das cidades industriais em pólos de serviços como denominador comum dos casos bem sucedidos de adaptação do modelo de desenvolvimento urbano aos novos tempos:

“A resposta a estes objetivos requer um projeto de cidade cuja construção pode apoiar-se em elementos diferenciados. Um bom exemplo pode ser a sensação de crise que provocou, em algumas cidades, uma reação conjunta do governo local e dos principais agentes econômicos na realização de uma transformação da infra-estrutura urbana para facilitar a

---

<sup>9</sup> Para uma abordagem crítica sobre a leitura do fenômeno urbano empreendida por Castells em “A Questão Urbana”, ver Lojkine, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. Ligado à chamada sociologia urbana francesa, este autor refuta a tese de viés estruturalista de Castells onde a cidade é encarada como fator integrante do consumo improdutivo. Lojkine sustenta a hipótese de que os bens e atividades econômicas das cidades integram a esfera da produção, e que a economia urbana representa cada vez mais um fator crucial para o desenvolvimento e a perpetuação do modo de produção capitalista. Para uma análise comparativa entre as abordagens da cidade empreendidas por Castells e Lefebvre, ver Goddiener, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1993.

passagem do modelo industrial tradicional para o centro terciário avançado.” (BORJA; CASTELLS: 1996, 153).

Outro aspecto central do diagnóstico das cidades como protagonistas de nossa época é sua vocação para promover a articulação entre agentes econômicos, instituições políticas e entidades da sociedade civil em torno de objetivos supostamente comuns. A cidade é apresentada como campo fértil para o estabelecimento das chamadas parcerias público-privado, em que atores sociais de natureza distinta somam esforços e dividem responsabilidades na implementação de projetos de transformação do espaço urbano. Na visão dos autores, além de proporcionarem o surgimento de novas formas de articulação societária e novas modalidades de investimento, estas parcerias possibilitam uma aproximação entre a esfera estatal e a sociedade civil, fazendo com que as intervenções governamentais possam estar mais conectadas com os anseios da sociedade. Elas favoreceriam a canalização dos investimentos privados para atividades com maiores impactos na qualidade de vida da população, contribuindo, assim, para a obtenção da governabilidade.

Além da dimensão especificamente econômica, as cidades passam a desempenhar um papel político fundamental no tocante à legitimação dos governos e à estabilização das relações sociais de produção. O fortalecimento do poder local representa, na perspectiva destes autores, um expediente que contribui para a aproximação entre governantes e governados, favorecendo a participação dos diversos atores da sociedade civil na definição de diretrizes políticas e na formulação de projetos de intervenção no espaço urbano. A abertura da administração pública à participação, por sua vez, contribui para a difusão da sensação de identidade e de pertencimento à cidade, facilitando o alcance da coesão social. Em suas palavras:

“[A] consolidação deste novo papel dependerá da possibilidade de estímulo de grandes projetos de cidade que contem com uma participação ativa dos principais agentes públicos e privados e conquistem um amplo consenso político.” (BORJA; CASTELLS: 1996, 155).

A imagem do espaço urbano moderno, competitivo e capaz de proporcionar qualidade de vida aos seus habitantes possibilita a difusão de um sentimento de

“patriotismo de cidade” que, por sua vez, contribui para a pacificação dos conflitos urbanos e para a obtenção de consenso político. Nesse sentido, a oferta de atrações culturais, espaços de lazer, áreas de monumentalidade e outros elementos que reforcem o “orgulho cívico” dos cidadãos e que fortaleçam a coesão na cidade contribuem para o estabelecimento de um ambiente propício aos negócios. Diante de tal cenário, a produção destes atributos espaciais converte-se num fator estratégico para a prosperidade econômica, colocando-se como um tema de grande relevância para a agenda teórica da economia política no mundo contemporâneo.

Por fim, outra dimensão do processo de emergência das cidades como atores políticos protagonistas de nossa época é a função de marketing internacional por elas desempenhada. Além de figurar como campo de novas possibilidades de investimento, *locus* de concepção e desenvolvimento de novas atividades econômicas e espaços de engendramento de consenso político, a importância estratégica das cidades abarca também uma dimensão simbólica. Segundo os autores, as grandes cidades funcionariam como vitrines internacionais para os estados, uma vez que seus atributos econômicos, culturais e arquitetônicos atuam como vantagens competitivas na disputa por investimentos estrangeiros, sedes de organizações internacionais, profissionais qualificados, turistas, eventos esportivos, “usuários solventes”, e assim por diante.

Face ao diagnóstico traçado, os autores sugerem que as cidades adotem um conjunto de medidas para que possam alcançar uma posição de destaque no cenário político e econômico internacional por eles descrito, o que confere um forte viés normativo às suas formulações. Borja e Castells recomendam abertamente às cidades que organizem suas políticas de desenvolvimento adotando os princípios do chamado planejamento estratégico, modelo de gestão do espaço urbano cujo exemplo mais emblemático é o processo de reestruturação vivenciado pela cidade de Barcelona no contexto dos jogos olímpicos de 1992.

Em linhas gerais, o discurso do planejamento estratégico se caracteriza por elementos como o deslocamento do foco da atividade de planificação espacial do conjunto do território para lugares específicos, pela formação das chamadas parcerias público-privado e pela abertura de espaços de participação. Seus pressupostos refletem as características do contexto macroeconômico em que tal doutrina foi formulada, sendo

coerentes com os fundamentos da ordem econômica que se desenhou após a crise do desenvolvimentismo de inspiração keynesiana.

Assim como nas formulações de Sassen, as cidades despontam como parte da resposta à referida crise. O diagnóstico destes autores também vem a reiterar diversos aspectos das hipóteses lançadas por Lefebvre há décadas atrás. A identificação das cidades como elementos chave para o estabelecimento de consensos políticos e a obtenção da governabilidade no mundo contemporâneo recoloca, em outros termos, a proposição formulada pelo autor francês de que é através da produção do espaço, atualmente do espaço urbano, que o modo de produção capitalista recompõe as condições para a reprodução das relações sociais de produção em que se fundamenta.

O diagnóstico traçado por Sassen, Borja e Castells acerca dos papéis assumidos pela cidade na ordem econômica contemporânea também se encontra presente em formulações do geógrafo britânico David Harvey. Partindo de um referencial teórico marxista, Harvey busca empreender uma teorização sobre as conexões entre as mudanças macroeconômicas observadas a partir da crise que abalou as economias capitalistas centrais na década de setenta do século XX e a emergência de um novo padrão de governança urbana, a que dá o nome de “empreendedorismo urbano”.

Harvey deixa explícita sua concordância com o diagnóstico de Lefebvre tanto no que se refere à centralidade dos processos de urbanização para a reprodução do capitalismo, quanto no tocante às mutações sofridas pela oposição cidade-campo no atual estágio deste modo de produção, reconhecendo o caráter antecipatório das hipóteses formuladas pelo autor francês:

“Foi nesse contexto [das agitações políticas vivenciadas na França no ano de 1968] que Henri Lefebvre escreveu ‘A Revolução Urbana’, que previu não apenas que a urbanização era central para a sobrevivência do capitalismo e, conseqüentemente, fadada a se tornar um foco crucial dos embates políticos e da luta de classes, mas que ela estava obliterando passo a passo as distinções entre cidade e campo através da produção de espaços integrados sobre o território nacional, se não além.” (tradução livre).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> “It was in this context that Henri Lefebvre wrote ‘The Urban Revolution’, which predicted not only that urbanization was central to the survival of capitalism and therefore bound to become a crucial focus of political and class struggle, but that it was obliterating step by step the distinctions between town and country through the production of integrated spaces across national territory, if not beyond.” (HARVEY: 2008, 28).

Diferentemente de Borja e Castells, a abordagem de Harvey tem como uma de suas principais marcas o foco na identificação das contradições que se manifestam no processo de produção do espaço urbano e na explicitação dos conflitos de classe subjacentes às estratégias envolvendo as cidades no mundo contemporâneo. Ao contrário da leitura presente no artigo “As Cidades como Atores Políticos”, o espaço urbano representado por Harvey não é uma instância de consenso político e de ações coerentes, mas sim uma realidade dialética repleta de interesses antagônicos, em que os diversos agentes envolvidos em sua produção se articulam de modo complexo na tentativa de se movimentar no arenoso terreno das contradições inerentes ao capitalismo.

Harvey também identifica a configuração de uma descontinuidade nas condições macroeconômicas do capitalismo a partir da década de setenta em relação ao padrão de expansão que caracterizou o período pós-guerra, representando tal fenômeno como a transição do que chama de regime de acumulação fordista para um regime de acumulação dito “flexível”.

O chamado pacto fordista, que norteou o processo de acumulação nos chamados “anos dourados” do capitalismo reformado, teria como principais fundamentos a adoção de políticas macroeconômicas de inspiração keynesiana. Naquele contexto, a intervenção econômica estatal buscava garantir a demanda agregada por meio da regulação das condições salariais e da realização de vultosos programas de investimento em redes de infra-estrutura e serviços públicos, que figuravam como salário indireto para os trabalhadores. O Estado engajava-se na universalização de um conjunto de direitos sociais, ainda que isso resultasse na sustentação de elevados déficits fiscais. Havia forte subvenção aos processos de industrialização e políticas orientadas para a proteção e o desenvolvimento do parque industrial nacional, o que implicava na adoção de medidas protecionistas e numa forte regulamentação dos mercados nacionais, sobretudo no tocante à circulação do capital financeiro. As práticas de planejamento espacial tinham como horizonte de intervenção a organização do território nacional, caracterizando-se pelas políticas de desenvolvimento regional. Em síntese, no contexto de hegemonia do pacto fordista, as estratégias de acumulação capitalista tinham como fundamento as políticas econômicas orientadas para a reprodução ampliada do capital, baseando sua vitalidade na

ampliação do espaço político-econômico da acumulação e na permanente expansão material das atividades produtivas.

A emergência do chamado regime de acumulação flexível, representação teórica de um padrão regulatório cujos fundamentos e estratégias ainda se encontram em processo de sedimentação, apresenta-se como resposta dada por uma coalizão de agentes ao esgotamento do regime de acumulação fordista nas economias capitalistas centrais. Harvey identifica o empreendedorismo urbano como um dos principais elementos dessa nova agenda, sendo este padrão de governança urbana adotado por partidos políticos de diferentes orientações ideológicas em diversas cidades do mundo capitalista avançado como resposta à crise do paradigma “administrativista” que caracterizava a gestão urbana no contexto do regime de acumulação fordista. Nas palavras de Harvey:

“Há uma concordância geral de que a mudança tem a ver com as dificuldades enfrentadas pelas economias capitalistas a partir da recessão de 1973. A desindustrialização, o desemprego disseminado e aparentemente ‘estrutural’, a austeridade fiscal aos níveis tanto nacional quanto local, tudo isso ligado a uma tendência ascendente do neoconservadorismo e a um apelo mais forte (ainda que, freqüentemente, mais na teoria do que na prática) à racionalidade do mercado e à privatização, representam o pano de fundo para entender por que tantos governos urbanos, muitas vezes de crenças políticas diversas e dotados de poderes legais e políticos muito diferentes, adotaram todos uma direção muito parecida.” (HARVEY: 2005, 168).

Harvey destaca o papel do empreendedorismo urbano nessa transição:

“A ascensão do empreendedorismo urbano talvez tenha tido um papel importante na transição geral da dinâmica do capitalismo de um regime fordista-keynesiano de acumulação capitalista para um regime de acumulação flexível [...] Nessas últimas duas décadas, a transformação da governança urbana teve raízes e implicações macroeconômicas importantes. Se Jane Jacobs (1984) estiver certa, pelo menos em parte, ao considerar a cidade a unidade relevante para o entendimento de como se cria a riqueza das nações, então a mudança do administrativismo urbano para o empreendedorismo urbano pode ter implicações de longo alcance para perspectivas futuras de desenvolvimento.” (HARVEY: 2005, 168-169).

Os elementos que caracterizariam a passagem do padrão administrativista para o padrão empreendedorista de gestão urbana seriam fundamentalmente a disseminação de

parcerias público-privado, a preponderância de projetos de desenvolvimento de caráter especulativo e o deslocamento do foco da atividade de planejamento espacial do território nacional em sua totalidade para lugares específicos.

A parceria público-privado é apontada por Harvey como uma coalizão em que a iniciativa privada local e o governo local se articulam para promover a captação de investimentos externos para a cidade. Os governos locais entram como facilitadores dos empreendimentos, oferecendo variadas formas de subvenção aos potenciais investidores e, freqüentemente, assumindo os riscos do negócio. Harvey aponta a existência de uma relação assimétrica entre governos e agentes privados em grande parte dos casos, onde os primeiros assumem parte significativa do risco envolvido no negócio, enquanto que os segundos ficam com os maiores benefícios (HARVEY: 2005, 172).

Em sua visão, os negócios empreendidos por meio dessas parcerias manifestam um forte caráter especulativo desde a fase do projeto até a execução, diferenciando-se do perfil racional que orientava os projetos no contexto do administrativismo, em que intervenções específicas integravam-se em torno de planos abrangentes do organização do território marcados pela coordenação e pela funcionalidade. Um aspecto que marca a emergência do regime de acumulação flexível de modo geral é a perda da capacidade por parte dos estados nacionais de regular os fluxos financeiros, configurando-se uma situação de hipertrofia das finanças privadas. Neste contexto, a alocação das massas de capital privado que circulam pelo mundo em busca de investimentos rentáveis passa a ter um papel cada vez mais decisivo na determinação do rumo das cidades. Conseqüentemente, observa-se uma guinada da lógica que orienta a concepção dos projetos de intervenção no espaço urbano de preocupações como o desenvolvimento do território no longo prazo para objetivos como a aceleração do tempo de amortização do capital imobilizado nos empreendimentos, o que altera o perfil dos projetos.

O autor aponta ainda uma passagem do território como unidade espacial das iniciativas de planejamento para o lugar, o que se traduz numa atomização das intervenções urbanas e numa perda do caráter articulado e integrado dos projetos urbanos que caracterizavam o período do planejamento modernista. Com a emergência do empreendedorismo, observa-se uma substituição da funcionalidade pela diferenciação estética como lógica subjacente ao processo de planejamento do espaço urbano. A

diferenciação estética se converte em capital simbólico, figurando como um dos aspectos determinantes da competição interurbana mundial. Uma das conseqüências desse fenômeno é a obsolescência prematura do espaço urbano e uma efemeridade crescente da paisagem física e social das cidades. Nas palavras do autor:

“Muitas das inovações e dos investimentos idealizados para tornar certas cidades mais atraentes como centros culturais e de consumo foram rapidamente imitadas em outros lugares, tornando efêmera qualquer vantagem competitiva num conjunto de cidades. Quantos centros de convenções, estádios, Disney Worlds, zonas portuárias renovadas e *shopping centers* espetaculares podem existir? Muitas vezes, o sucesso é fugaz e se torna discutível pelas novidades semelhantes ou alternativas que surgem em outros lugares. Em virtude das leis coercitivas da concorrência, as coalizões locais, para sobreviverem, não têm opção, exceto se conseguirem se manter na dianteira no jogo, engendrando saltos de inovação em estilos de vida, formas culturais e combinações de produtos e serviços e, inclusive, formas institucionais e políticas. O resultado é um turbilhão estimulante, ainda que destrutivo, de inovações culturais, políticas, de produção e consumo de base urbana.” (HARVEY: 2005, 183).

Assim como Lefebvre, Harvey utiliza categorias da economia política clássica, trabalhadas criticamente na obra de Marx, para explicar o fenômeno urbano nos dias de hoje. A chamada “renda fundiária” é um elemento fundamental na construção teórica empreendida pelo autor para apontar as conexões entre o regime macroeconômico neoliberal e a emergência do empreendedorismo urbano, conforme será analisado de modo mais detido no item 1.2 deste trabalho. Entretanto, ainda que confira mais peso às categorias teóricas da economia política do que faz Lefebvre, seu modelo explicativo não se reduz à análise dos elementos materiais presentes na produção do espaço urbano, englobando também os aspectos simbólicos e ideológicos subjacentes ao referido processo.

Harvey vale-se da noção de “espetáculo” formulada por Guy Débord para explicar a guinada do primado da funcionalidade para a primazia da estética que identifica nos processos de urbanização contemporâneos<sup>11</sup>. A associação que Harvey faz entre a referida categoria teórica e as transformações observadas na vida urbana abarca tanto a proliferação

---

<sup>11</sup> Guy Débord interpreta o modo de produção capitalista como uma infundável acumulação de mercadorias e espetáculos. O “espetáculo”, segundo este autor, é uma forma específica de sociedade onde o capital encontra-se de tal forma concentrado que se torna “imagem”. O surgimento do “mundo invertido da mercadoria” se caracterizaria, para Débord, pela degradação do “ser” para o “ter”. O surgimento da “sociedade do espetáculo”, por sua vez, teria como traço fundamental uma segunda degradação, a do “ter” para o “parecer”. Ver Débord, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

de atividades econômicas ligadas à cultura, ao entretenimento, ao turismo e à construção dos equipamentos urbanos que lhes dão suporte (o que engloba a construção de teatros, museus, pavilhões de exposição, parques temáticos, escolas de arte, hotéis, entre outros), quanto a fatores associados à própria morfologia da cidade, que se torna um palco de monumentos projetados por escritórios de arquitetura conhecidos internacionalmente, do remodelamento de centros antigos, da construção de distritos comerciais para abrigar sedes de grandes corporações, e assim por diante, convertendo-se numa espécie de campo para o experimentalismo estético.

Uma das dimensões da espetacularização do espaço urbano é a transformação dos elementos da cultura local em *commodities*, o que envolve a “venda” de suas especificidades, como ritmos musicais, tradições festivas, danças, especialidades culinárias, patrimônios histórico-arquitetônicos, entre outros, a consumidores estrangeiros. Em sentido oposto à exaltação das especificidades locais, outra prática que Harvey identifica no período do empreendedorismo urbano é a replicação de valores estéticos exógenos em cidades que buscam adequar sua imagem ao ideal de cosmopolitismo da pós-modernidade, o que resulta, segundo o autor, na proliferação dos simulacros.

Harvey aponta a aquisição de valor econômico pela imagem das cidades como um dos indícios do estabelecimento do que entende ser uma ideologia pós-moderna, alegando haver uma associação entre a atomização das intervenções urbanísticas e o primado da estética sobre a funcionalidade no contexto do empreendedorismo urbano. Nas suas palavras:

“Nesse instante, podemos identificar uma conexão vital, se bem que subterrânea, entre a ascensão do empreendedorismo urbano e a inclinação pós-moderna para o projeto de fragmentos urbanos em vez do planejamento urbano abrangente, para a efemeridade e o ecletismo da moda e do estilo em vez da busca de valores duradouros, para a citação e a ficção em vez da invenção e da função, e, finalmente, para o meio em vez da mensagem e para a imagem em vez da substância.” (HARVEY: 2005, 183).

Harvey relaciona a tendência do capitalismo contemporâneo em direção à produção espetacular de mercadorias de consumo efêmero como uma decorrência de um fenômeno que Marx identifica como lei inexorável deste modo de produção, a necessidade de

aceleração do tempo de giro do capital. A aceleração dos intervalos entre a produção e a destruição de cenários urbanos não advém de uma impossibilidade técnica da produção de espacialidades duradouras, nem da efetiva obsolescência do espaço construído, mas sim da necessidade que o capitalismo apresenta de envolver o espaço no equacionamento de suas crises de sobreacumulação. A percepção da obsolescência do espaço se coloca, nesse contexto, como alicerce ideológico de um processo ininterrupto de destruição criativa das cidades<sup>12</sup>, cuja imagem se coloca como fator determinante da especulação com o espaço construído:

“Como a mobilidade geográfica crescente e as tecnologias em acelerada mudança renderam diversas formas de produção de bens muito duvidosos, a produção desses tipos de serviço (1) muito localizados e (2) caracterizados por tempo de giro acelerado, quando não instantâneo, afigura-se como a base mais estável para o esforço empresarial urbano. A ênfase no turismo, na produção e no consumo de espetáculos, na promoção de eventos efêmeros num determinado palco, mostra todos os sinais de ser o remédio predileto para economias urbanas enfermas.” (HARVEY: 2005, 183-184).

Um dos fatores que Harvey identifica como sinal da intensificação do caráter especulativo da produção do espaço urbano no mundo contemporâneo é a centralidade da imagem na dinâmica dos projetos desenvolvidos no período empreendedorista. Privilegiando-se o apelo estético em detrimento de considerações ligadas à funcionalidade, tais empreendimentos apresentariam, segundo o autor, um nível de risco mais elevado do que os projetos funcionalistas da época em que predominava o modernismo, uma vez que estariam mais suscetíveis a desvalorizações repentinas em virtude de oscilações no modernismo arquitetônico e outros fatores afins. Segundo o autor:

“Os investimentos urbanos desse tipo talvez produzam ajustes acelerados, ainda que passageiros, em relação aos problemas urbanos [...] No entanto, esses investimentos são, freqüentemente, muito especulativos [...] Os projetos especulativos desse tipo são parte de um problema macroeconômico mais genérico. Em outras palavras, *shopping centers* e estádios esportivos financiados a crédito, assim como outras facetas do consumo conspícuo, são projetos de alto risco, que podem, com facilidade, defrontar-se com tempos difíceis, exacerbando [...] os problemas da superacumulação e do excesso de investimento, aos quais o capitalismo, como um todo, está tão facilmente propenso. Em parte, a instabilidade que

---

<sup>12</sup> Pode-se observar a presença de elementos das formulações teóricas de Joseph Schumpeter no modelo explicativo de Harvey.

permeia o sistema financeiro norte-americano (requerendo algo da ordem de cem bilhões de dólares em recursos públicos para estabilizar a indústria da poupança e dos empréstimos) se deve a empréstimos de má qualidade em energia, agricultura e desenvolvimento imobiliário urbano [...] Em todas essas dimensões, a ruínosa concorrência interurbana começa e se tornar um atoleiro de dívidas.” (HARVEY: 2005, 183-184).

A economia política do urbanismo do espetáculo identificado por Harvey funciona de modo semelhante a um cassino. Para se manter no jogo da competição interurbana, as cidades precisam elevar permanentemente suas apostas, engajando-se na construção de novos museus, complexos esportivos, centros de convenções, monumentos, parques, e assim por diante. Para tanto, precisam tomar empréstimos de vulto significativo junto a especuladores. Em alguns casos, serão recompensadas, atraindo para o seu território atividades cuja riqueza gerada, direta ou indiretamente, mais do que supera os passivos contraídos para promover a imagem da cidade no cenário internacional. Em muitos outros casos, entretanto, a tentativa de se promover resultará apenas numa elevação do nível de endividamento, comprometendo a base fiscal da cidade.

A reflexão sobre a repartição dos riscos e benefícios é um dos aspectos que diferencia o discurso sobre o empreendedorismo urbano elaborado por Harvey da leitura feita por Borja e Castells. Segundo Harvey, na tentativa de auferir rendas de monopólio através do controle de localidades dotadas de atributos exclusivos que as diferenciem do restante do território, as coalizões de empreendedores que nelas atuam são obrigadas a engajar-se numa espiral crescente de promoção de transformações no espaço urbano. Os investimentos realizados para promover a imagem da cidade, contudo, nem sempre refletem as principais necessidades de seus habitantes, servindo freqüentemente a interesses de setores específicos de sua população, ou a investidores estrangeiros. No entanto, o custo destas intervenções é muitas vezes socializado, uma vez que os governos entram como “parceiros” do negócio, assumindo parcela considerável dos riscos e suportando os prejuízos nos projetos mal sucedidos. O mesmo não ocorre nos casos de sucesso, onde os parceiros privados apropriam-se de uma parcela significativa dos ganhos econômicos trazidos pelo negócio.

Um ponto de semelhança entre os diagnósticos de Harvey e da referida dupla de autores é a identificação das práticas de intervenção urbana centradas na exaltação da história e da cultura locais como expedientes potencialmente úteis para a formação de

consensos políticos. Nos dois casos, reconhece-se nos empreendimentos que exploram as especificidades locais um mecanismo poderoso para se promover o sentimento de identidade e, assim, facilitar o alcance da coesão social.

Harvey, no entanto, aponta as contradições envolvidas nas estratégias que exploram o sentimento de identidade local. Na perspectiva das coalizões de desenvolvimento urbano, as especificidades locais figuram como potenciais elementos de diferenciação para seus empreendimentos, podendo funcionar como base para a extração de rendas decorrentes do monopólio sobre porções do espaço dotadas de características exclusivas. No entanto, os requisitos colocados para a “venda” desses lugares, ou seja, sua incorporação à esfera do processo de circulação de mercadorias, de caráter universal e homogeneizante por essência, pode vir a anular suas singularidades, solapando as bases da extração de rendas monopolistas. Já na perspectiva dos habitantes da cidade, o autor ressalva que o discurso da identidade local pode tanto atuar como um fator de resistência às intervenções de caráter homogeneizante, como favorecer o xenofobismo e a intolerância, exercendo um papel ambíguo.

Em síntese, a intensificação das práticas de especulação com a propriedade fundiária, fenômeno impulsionado pela crescente massa de capitais privados em busca de escoadouros lucrativos que se formou em decorrência da liberalização financeira ao longo das últimas décadas, é uma das características centrais do regime de regulação flexível descrito por Harvey. Este fenômeno, associado a uma ampliação da base social da propriedade privada, é uma das dimensões do que Harvey identifica como uma guinada do capitalismo da esfera da reprodução ampliada para a acumulação por disposessão<sup>13</sup>. O autor aponta como uma das consequências desse processo uma intensificação da segregação sócio-espacial, englobando em sua análise, assim como fazem Lefebvre e, em certa medida Sassen, ainda que não nestes termos, os conflitos de classe subjacentes à produção do espaço urbano.

Hipóteses semelhantes às desenvolvidas por Harvey quanto ao papel exercido pelas cidades na fase atual do capitalismo foram elaboradas pelo geógrafo escocês Neil Smith. Empenhando-se em desvendar as conexões entre os processos vivenciados na escala urbana e as transformações macroeconômicas observadas na escala global, Smith constrói

---

<sup>13</sup> Esta oposição será melhor desenvolvida no item 1.2 deste capítulo.

uma das mais bem articuladas reflexões sobre o papel das cidades no mundo contemporâneo, concatenando em seu modelo explicativo o impacto acarretado pelo neoliberalismo em diferentes escalas geográficas e o modo como elas interagem na configuração de um novo padrão de acumulação do capital. As representações teóricas elaboradas pelo autor, embora situadas num elevado patamar de abstração, não deixam de reunir uma ampla gama de elementos empíricos, o que confere ao discurso de Smith um grau de clareza nem sempre encontrado nas reflexões sobre o papel das cidades no mundo contemporâneo<sup>14</sup>.

Smith interpreta a proliferação dos chamados processos de gentrificação como o resultado da emergência de uma estratégia urbana de escopo global. Indagando-se sobre as conexões entre o que denomina urbanismo neoliberal e o assim chamado processo de globalização, o autor menciona a existência de dois fatores conectados que se encontram na origem de uma profunda mudança observada na escala urbana, onde, em sua visão, o investimento produtivo de capital ganha precedência em face das modalidades de investimento orientadas para a reprodução social: a conversão do Estado num agente de mercado e a generalização das práticas de gentrificação para a escala mundial. Ao longo do desenvolvimento de suas hipóteses, o autor relaciona fatores como a mudança dos papéis exercidos pelo Estado, o modo como o capital financeiro circula no espaço urbano, os conflitos de classe subjacentes aos processos de gentrificação e as estratégias discursivas que acompanham o urbanismo contemporâneo, explorando diversas dimensões do processo que entende ser uma redefinição de escalas geográficas no cenário mundial (SMITH: 2002, 427).

Smith ressalva que o termo “gentrificação” tornou-se uma palavra suja, sendo evitada no vocabulário adotado pela literatura urbanística, especialmente no contexto europeu. Em seu lugar, costuma-se empregar expressões eufemísticas que não evidenciam a dimensão classista das políticas urbanas em questão, como “regeneração”, “renovação”, “revitalização”, e assim por diante. Smith identifica duas abordagens distintas do processo de difusão das políticas de “regeneração” urbana pelo mundo. A primeira corrente lê este

---

<sup>14</sup> O aporte teórico de Smith foi posicionado no final deste item propositadamente. Deixei para introduzir suas hipóteses após analisar as formulações de Lefebvre, Sassen, Borja, Castells e Harvey não apenas em virtude de seu poder de síntese, mas pelo fato de Smith problematizar as proposições teóricas colocadas pelos referidos autores, apontando para os aspectos que considera pertinentes em suas hipóteses, mas também destacando os pontos que considera inconsistentes ou equivocados.

processo descrevendo seus aspectos sociais, políticos e culturais, interpretando as transformações observadas no plano das concepções teóricas e das práticas de urbanização como aplicações do paradigma pós-moderno a esse campo específico. A partir desta primeira perspectiva, os programas de “regeneração urbana” são encarados como experiências progressistas, como sinais de que as cidades estão “vivas”, não havendo espaço para a reflexão sobre os conflitos subjacentes às referidas intervenções urbanísticas.

A outra corrente discursiva mencionada por Smith aborda os referidos projetos centrando o foco da análise em sua dimensão de classe. Estas abordagens não deixam de considerar as mudanças culturais como um fator relevante para o debate sobre o planejamento das cidades, mas buscam identificar as articulações que se estabelecem entre os processos econômicos e os fenômenos culturais, interpretando a proliferação dos programas de “regeneração urbana” como um desdobramento de novas estratégias de acumulação do capital. Em linhas introdutórias, o autor caracteriza os processos de gentrificação nos seguintes termos:

“Gentrificação é o processo, eu começaria, por meio do qual os bairros de pobres e operários localizados nas áreas centrais da cidade são reestruturados através do afluxo de capitais privados e de compradores e locatários de classe média – bairros que tinham experimentado processos de desinvestimento e o êxodo da classe média anteriormente.” (tradução livre).<sup>15</sup>

Segundo Smith, a evolução histórica deste processo pode ser dividida em três fases, de acordo com a intensidade e a abrangência geográfica alcançada. A primeira fase, ocorrida nas duas décadas subseqüentes ao término da Segunda Guerra Mundial, é a da gentrificação esporádica, caracterizando-se como uma anomalia local. Naquele momento, o processo estava restrito ao setor residencial dos principais centros de comando da economia mundial, envolvendo fundamentalmente a “colonização” por moradores de classe média e classe média alta de bairros pobres e operários localizados em áreas centrais de cidades como Londres e Nova Iorque que haviam passado por períodos prolongados de desinvestimento. Naquele momento, a gentrificação não era um fenômeno de alcance

---

<sup>15</sup> “Gentrification is the process, I would begin, by which poor and working-class neighborhoods in the inner city are refurbished via an influx of private capital and middle-class homebuyers and renters – neighborhoods that had previously experienced disinvestment and a middle-class exodus”. (SMITH: 1996, 30).

significativo, caracterizando-se como uma espécie de “esporte urbano” praticado por imigrantes e representantes de uma elite local excêntrica.

A segunda fase é marcada pela consolidação dos processos de gentrificação como um modo sistemático de intervenção no espaço urbano, ocorrendo entre o final da década de setenta e os anos oitenta. Nesta fase, a gentrificação assume um papel central nas estratégias de acumulação capitalista, tornando-se um elemento de importância ascendente nas políticas de desenvolvimento urbano. Neste período, os chamados programas de regeneração urbana emergem como políticas estruturantes dos ajustes macroeconômicos de cunho neoliberal, não mais se restringindo a casos isolados e espraiando-se para além do setor residencial. Contudo, a expressão geográfica dos processos de gentrificação ainda estaria restrita, segundo Smith, a localidades como Nova Iorque, Londres e outras cidades do capitalismo avançado.

No terceiro período, iniciado em torno da segunda metade da década de noventa, a abrangência dos programas de “regeneração urbana” atinge uma escala planetária, de modo que a gentrificação se converte, de acordo com a hipótese sustentada por Smith, numa estratégia global de acumulação do capital. Neste período, observa-se um engajamento significativo de investidores privados na promoção desta modalidade de intervenção espacial. Enquanto que, nos períodos anteriores, tais programas partiam fundamentalmente de iniciativas governamentais, na terceira fase, a “regeneração” urbana se estabelece definitivamente como uma difundida modalidade de negócio, passando a absorver capitais privados numa magnitude até então desconhecida.

O autor ressalva, contudo, que a referida periodização não se aplica de modo indistinto à realidade de qualquer cidade, reconhecendo que, se ela faz sentido para explicar a dinâmica seguida por este processo em lugares como Nova Iorque, pode ser inadequada para explicar sua evolução em cidades como São Paulo ou Seul, onde as estratégias produtivas envolvendo a gentrificação ainda se encontrariam em sua “infância”.

Smith elenca algumas características fundamentais assumidas pelos programas de “regeneração” urbana em sua fase madura, quando a gentrificação atinge, em sua visão, o *status* de estratégia global. O primeiro fator identificado por Smith é o papel assumido pelo Estado sob o neoliberalismo. O capitalismo neoliberal, segundo o autor, não pode ser

caracterizado simplesmente pela retomada do protagonismo econômico dos agentes privados, nem pela suposta retração do Estado. O autor identifica três momentos distintos na trajetória do modo de produção capitalista: o liberalismo clássico, o liberalismo keynesiano e o neoliberalismo. Este último período não se reduziria a um mero deslocamento pendular dos padrões econômicos do estatismo em direção ao *laissez faire*. Ao invés de retração, ele expressa uma mudança qualitativa no papel exercido pelo Estado, que passa da condição de regulador “externo” à de agente do mercado. Em suas palavras:

“Por neoliberalismo, faço referência a algo bastante específico. O liberalismo do século XVIII, de John Locke a Adam Smith, articulava-se sobre dois pressupostos fundamentais: que o exercício livre e democrático do interesse individual conduzia à otimização do bem estar coletivo; e de que o mercado sabe mais: isto é, a propriedade privada é o fundamento do interesse individual, e o livre mercado seu veículo ideal. O liberalismo americano do século XX, de Woodrow Wilson a Franklin Roosevelt e John F Kennedy – enfatizando as compensações sociais para os excessos do mercado e da propriedade privada – não é um termo tão impróprio, portanto – de modo algum revogou esses axiomas do liberalismo – mas ele é um caso isolado, na medida em que, em resposta ao desafio do socialismo, procurou regular suas oscilações. O neoliberalismo que conduz o século XX ao século XXI representa, portanto, um retorno significativo aos axiomas do liberalismo, embora um tipo galvanizado não apenas por uma mobilização sem precedentes do poder do Estado nacional, mas por um poder estatal organizado e exercido em diferentes escalas geográficas.” (tradução livre).<sup>16</sup>

No tocante ao planejamento das cidades, esta mudança resulta, por um lado, na retração das políticas urbanas progressistas associadas ao modernismo e, por outro, no crescente engajamento do Estado em parcerias público-privado, onde os investimentos públicos acabam se convertendo em subsídios à gentrificação. Elevando o nível de abstração da análise, Smith interpreta esta tendência como uma expressão do deslocamento do escopo da intervenção do Estado e das políticas urbanas da esfera de reprodução social para a do emprego produtivo do capital. Em suas palavras:

---

<sup>16</sup> “Eighteenth-century liberalism, from John Locke to Adam Smith, pivoted on two crucial assumptions: that the free and democratic exercise of individual self-interest led to the optimal collective social good; and that the market knows best: that is, private property is the foundation of this self-interest, and free market exchange is its ideal vehicle. Twentieth-century American liberalism, from Woodrow Wilson to Franklin Roosevelt to John F Kennedy – emphasizing social compensation for the excesses of market and private property – is not so much a misnomer, therefore – it by no means abrogated these axioms of liberalism – but it is an outlier insofar as, in a co-optive response to the challenge of socialism, it sought to regulate their sway. The neoliberalism that carries the twentieth into the twenty-first century therefore represents a significant return to the original axioms of liberalism, albeit one galvanized by an unprecedented mobilization not just of national state power but of state power organized and exercised at different geographical scales.” (SMITH: 2002, 429).

“Tanto o Estado neoliberal torna-se um agente consumado – ao invés de um regulador – do mercado, quanto o novo urbanismo revanchista que substitui as políticas urbanas liberais [deve-se atentar para o fato de que, nesta passagem, o autor emprega o termo ‘liberal’ em sua acepção anglo-saxônica, ou seja, em oposição a ‘conservador’, e não como o contrário de ‘intervencionista’] nas cidades do mundo capitalista avançado expressa cada vez mais os impulsos da produção capitalista em detrimento da reprodução social.” (tradução livre).<sup>17</sup>

Aludindo a uma proposição de Harvey de que a ascensão do keynesianismo à condição de pensamento econômico dominante conduziu a uma guinada dos processos de urbanização da esfera da oferta para a da demanda, Smith identifica uma reversão desse processo com o advento do neoliberalismo:

“Se o ‘capitalismo mudou de marcha’ com o advento do Keynesianismo de uma urbanização do lado da oferta para uma urbanização do lado da demanda, como Harvey (1985: 202-209) uma vez observou, o urbanismo do século XXI potencialmente reverte esta mudança (tradução livre)”.<sup>18</sup>

Outro aspecto fundamental do urbanismo neoliberal caracterizado por Smith é a conexão crescente entre o capital financeiro e o setor imobiliário. A emergência do neoliberalismo envolveu uma elevação considerável das massas de capital privado à procura de possibilidades de investimento, assim como uma redução das barreiras à sua circulação. Nesse contexto, os empreendimentos imobiliários promovidos nas cidades passam a figurar como potenciais escoadouros para os capitais ociosos, convertendo-se numa peça fundamental da acumulação capitalista e num dos pilares econômicos do chamado processo de globalização. Nas localidades que passaram por períodos prolongados de desinvestimento, proliferaram-se as coalizões de investidores diante da possibilidade de adquirir terrenos e imóveis a preços baixos e, após um exercício coordenado de investimentos em requalificação urbana, auferir ganhos significativos

---

<sup>17</sup> “Much as the neoliberal state becomes a consummate agent of – rather than a regulator of – the market, the new revanchist urbanism that replaces liberal urban policy in cities of the advanced capitalist world increasingly expresses the impulses of capitalist production rather than social reproduction.” (SMITH: 2002, 427).

<sup>18</sup> “If ‘capitalism shifted gears’ with the advent of Keynesianism ‘from a supply-side to a demand-side urbanization’, as Harvey (1985: 202-209) once observed, twenty-first century urbanism potentially reverses this shift.” (SMITH: 2002, 436).

através da valorização fundiária, de modo que a gentrificação se torna um negócio atraente. Mas ela não é a única forma de exploração do espaço construído como plataforma de valorização financeira. Segundo Smith, “mesmo onde a gentrificação propriamente dita permanece limitada, a mobilização do mercado imobiliário urbano como veículo da acumulação capitalista é ubíqua (tradução livre)”.<sup>19</sup>

Um traço característico da terceira fase da gentrificação é a formação de amplas coalizões envolvendo entidades governamentais e investidores privados, as chamadas “parcerias público-privado”, para promover estratégias orquestradas de investimento, de modo a gerar processos de valorização fundiária que, por sua vez, proporcionam elevadas taxas de retorno ao capital imobilizado no ambiente construído e reduzem os riscos do negócio.

Outro aspecto que Smith identifica nestes processos é a intensificação dos conflitos de classe. Implicando no deslocamento de segmentos sociais pobres e marginalizados dos lugares alvo dos programas de “revitalização” urbana, a difusão deste padrão de intervenção espacial gera, por um lado, o crescimento dos movimentos sociais de resistência e, por outro, o aumento da repressão policial. Sua dimensão classista, habilmente camuflada na linguagem adotada por governos e empreendedores, evidencia-se no momento de implementação dos programas de “revitalização”, quando os confrontos se tornam inevitáveis.

O incremento dos aparatos de vigilância e do controle social se caracteriza como uma das dimensões da “cidade revanchista” que Smith descreve. Na contramão do discurso neoliberal, é possível notar, mais uma vez, a ampliação da estrutura do Estado no que se refere à esfera policial. A pauta da segurança pública assume uma posição de destaque no debate político local, tornando-se um dos principais temas abordados em programas de governo e propagandas eleitorais. Smith aponta como exemplo paradigmático desse fenômeno a importação do modelo de segurança pública adotado na cidade de Nova Iorque durante a gestão de Rudolph Giuliani, batizado com o emblemático nome de “Tolerância Zero”, por outras cidades do mundo, mencionando São Paulo como um dos casos.

---

<sup>19</sup> “Even where gentrification *per se* remains limited, the mobilizations of urban real-estate markets as vehicles of capital accumulation is ubiquitous.” (SMITH: 2002, 446).

Por fim, o autor aponta como um traço fundamental dos processos de urbanização no mundo contemporâneo a ocorrência de uma redefinição de escalas geográficas. Neste contexto, observa-se uma conexão crescente entre fenômenos observados na escala global e transformações ocorridas na escala urbana, colocando-se em questão inclusive as antigas noções de “global” e “urbano”. Segundo Smith, a escala metropolitana se torna a plataforma privilegiada dos processos produtivos, de modo que a organização geográfica da produção capitalista tem o foco deslocado da escala da região e do território nacional para a das grandes cidades, o que resulta também na redefinição de seu papel político. Em suas palavras:

“[O]s processos produtivos passaram por uma redução de escala. A territorialização da produção se concentra cada vez mais em centros metropolitanos expandidos ao invés de regiões mais extensas: a escala metropolitana mais uma vez vem a dominar a escala regional, ao invés do caminho inverso. No lugar do Nordeste Americano ou do Meio-Oeste, das *Midlands* inglesas e do Ruhr Alemão, por exemplo – frutos geográficos clássicos do capitalismo industrial moderno – temos São Paulo e Bangkok, a Cidade do México e Shanghai, Mumbai e Seul. Enquanto as tradicionais regiões industriais eram a espinha dorsal dos capitais nacionais no século XIX e na maior parte do século XX, essas novas e vastas economias urbanas são cada vez mais as plataformas da produção global. Esta mudança de escala da produção em direção à escala metropolitana é uma expressão da mudança global; ao mesmo tempo, ela encontra-se no cerne de um novo urbanismo.” (tradução livre).<sup>20</sup>

Para Smith, o novo urbanismo emergente não se traduz na passagem de uma economia industrial para uma suposta economia de serviços, nem no ressurgimento de uma ordem mundial baseada em cidades-estado ao invés de estados nacionais, mas sim numa reestruturação social e econômica que tem como uma de suas dimensões constitutivas a redefinição das escalas geográficas e no surgimento de novas formas de articulação entre elas. Não se trata, em sua visão, de um processo de desterritorialização do poder político e econômico e de sua reorganização a partir das redes globais, hipótese defendida por

---

<sup>20</sup> “[P]roduction systems have been downscaled. The territorialization of production increasingly centers on extended metropolitan centers, rather than on longer regions: the metropolitan scale again comes to dominate the regional scale, rather than the other way round. In place of the American Northeast or Midwest, the English Midlands, and the German Ruhr, for example – classic geographical fruits of modern industrial capitalism – we have São Paulo and Bangkok, Mexico City and Shanghai, Mumbai and Seoul. Whereas the traditional industrial regions were the backbone of national capitals in the nineteenth and much of the twentieth centuries, these new, huge urban economies are increasingly the platforms of *global* production. This rescaling of production toward the metropolitan scale is an expression of global change; at the same time, it lies at the heart of a new urbanism.” (SMITH: 2002, 434).

autores como Castells (em sua nova fase) na obra “A Sociedade em Rede”, mas de uma redefinição dos nexos espaciais de produção:

“O ponto aqui não é que o Estado nacional está necessariamente enfraquecido ou que a territorialidade do poder político e econômico está de algum modo menos potente. Este argumento – de que o poder global reside numa rede de conexões econômicas ao invés de em algum lugar [...] é corroído por uma certa necromancia com o capital financeiro e pela cegueira em relação às contradições do poder que acompanham o necessário ajuste das atividades econômicas e o controle político sobre o espaço. Certamente, funções específicas e atividades anteriormente organizadas na escala nacional estão se dispersando por escalas superiores e descendo a hierarquia escalar. Ao mesmo tempo, contudo, os Estados nacionais estão se remodelando como puros agentes econômicos, territorialmente guiados, no e do mercado, ao invés de complementos externos a ele.” (tradução livre).<sup>21</sup>

A identificação de conexões entre o chamado processo de globalização e a surgimento de novas funções econômicas e políticas nas grandes cidades é um ponto que aproxima Smith do modelo teórico da cidade global formulado por Sassen. Smith reconhece nas hipóteses desenvolvidas pela referida autora uma alternativa interessante ao que entende ser um otimismo cego e indiferenciado presente nas utopias globalizantes, recuperando a importância do território na explicação dos fenômenos econômicos e expondo a informalização do trabalho e a precarização das condições sociais como dimensões da emergência das “cidades globais”. No entanto, Smith identifica limitações tanto na base empírica, quanto na base teórica dos argumentos de Sassen.

No tocante ao aspecto empírico, o conjunto de dados levantado pela autora deixaria de levar em conta muitas das relações travadas entre as ditas cidades globais e outras cidades de menor porte, o que levaria a uma caracterização incompleta e duvidosa da dinâmica das transações econômicas mundiais. Com relação aos aspectos teóricos, Smith entende que a teoria de Sassen deixa de captar o que há de específico na reconfiguração do espaço urbano nas grandes metrópoles do mundo contemporâneo, sendo vaga quanto à

---

<sup>21</sup> “The point here is not that the national state is necessarily weakened or that the territoriality of political and economic power is somehow less potent. This argument – that global power today resides in a network of economic connections rather than in any particular place [...] is flawed by a certain necromancy with finance capital and a blindness to the contradictions of power that comes with the necessary fixing of economic activities and political control in space. Certainly, specific functions and activities previously organized at the national scale are being dispersed to other scales up and down the scale hierarchy. At the same time, however, national states are reframing themselves as purer, territorially rooted economic actors in and of the market, rather than external compliments to it.” (SMITH: 2002, 434).

dinâmica de construção dos lugares. Para ele, a autora acaba caindo numa caracterização estanque das escalas geográficas, descrevendo a economia mundial como um conjunto de compartimentos de maior magnitude, os Estados, dentro do qual se localizariam compartimentos menores, as cidades. Em sua visão, falta para a teoria de Sassen explorar questões como a crescente porosidade destes compartimentos, assim como a redefinição das articulações entre eles. Segundo o autor:

“Uma alternativa bem-vinda ao otimismo indiferenciado das utopias globalizadas, a explicação de Sassen é astuta quanto à variação do conteúdo de algumas economias urbanas. No entanto, ela é vulnerável tanto em sua base empírica [...] quanto em sua base teórica [...] No final, o argumento de Sassen é um pouco vago sobre como os lugares são de fato construídos. Ele não vai longe o suficiente. É como se a economia social global compreendesse uma plethora de *containers* – os Estados nacionais – dentro do qual flutuam um conjunto de *containers* menores, as cidades [...] Pretendo argumentar aqui que no contexto de um novo globalismo, estamos experimentando a emergência de um novo urbanismo no qual os *containers* em si estão sendo fundamentalmente remoldados. ‘O urbano’ está sendo redefinido tão dramaticamente como o global [...] A nova concatenação de funções urbanas e atividades vis-à-vis o nacional e o global não apenas muda a maquiagem da cidade, mas a própria definição do que constitui – literalmente – a escala urbana.” (tradução livre).<sup>22</sup>

Em sua visão, as localidades que fariam jus ao título de “cidades globais” não seriam os principais centros de comando da economia mundial, como Nova Iorque, Tóquio e Londres, mas sim cidades como São Paulo, Cidade do México, Mumbai, Shangai, e Seoul. Se a intensificação dos fluxos financeiros associados ao processo de globalização acarretou um crescimento do setor de serviços sediado nos principais centros urbanos do mundo desenvolvido, o palco da reestruturação das atividades produtivas e de sua expansão material seriam as metrópoles em rápida expansão na periferia do capitalismo, onde estaria se organizando a nova base produtiva do capitalismo globalizado. Smith afirma que a atribuição do protagonismo das transformações econômicas da atualidade aos centros urbanos tradicionais do capitalismo desenvolvido decorreria de uma visão

---

<sup>22</sup> “A welcome alternative to the blithe optimism of globalized utopias, Sassen’s account is astute about the shifting contents of some urban economies. However, it is vulnerable both in empirical grounds [...] and theoretical grounds [...] In the end, Sassen’s argument is a little vague about how places are, in fact, constructed. It does not go far enough. It is as if the global social economy comprises a plethora of containers – national states – within which float a number of smaller containers, the cities [...] I want to argue here that in the context of a new globalism, we are experiencing the emergence of a new urbanism such that the containers themselves are being fundamentally recast [...] The new concatenation of urban functions and activities vis-à-vis the national and the global changes not only the make-up of the city but the very definition of what constitutes – literally – the urban scale.” (SMITH: 2002, 431).

eurocêntrica de mundo, questionando inclusive se a mundialização dos fluxos financeiros não seria antes um reflexo do que um fator constituinte da globalização do processo produtivo.

Para o autor, se há algo de realmente novo acontecendo na economia mundial no período da chamada “globalização” não é a internacionalização dos fluxos de mercadoria, nem dos fluxos financeiros, fenômenos antigos e já identificados séculos atrás por autores como Karl Marx e Adam Smith, que previram como uma tendência inexorável do modo de produção capitalista a formação do mercado mundial. O que surge de novo nesse período seria a re-organização das cadeias produtivas em escala mundial. Este fenômeno colocaria em crise, segundo o autor, a noção de capital nacional, uma vez que um volume considerável do comércio internacional decorreria do deslocamento de insumos produtivos entre as filiais de uma mesma corporação, e não da importação e exportação de bens destinados ao consumidor final.

As grandes metrópoles da periferia seriam, em seu modelo explicativo, as incubadoras da reestruturação produtiva, o que justificaria a atribuição a elas, ao invés dos centros de comando do capitalismo avançado, do título de “cidades globais”. Em suas palavras:

“Os principais flancos da reestruturação combinada de escalas espaciais e funções não repousam sobre as antigas cidades do capitalismo avançado [...] Cidades como São Paulo e Shanghai, Lagos e Mumbai, estão a ponto de desafiar os centros urbanos mais tradicionais, não apenas em tamanho e densidade de atividades econômicas – eles já o fizeram – mas primordialmente como as principais incubadoras na economia global, progenitores de novas formas, processos e identidades urbanas.” (tradução livre).<sup>23</sup>

Para Smith, um dos fatores basilares da emergência dessas cidades como incubadoras de novas formas de organização produtiva é a ausência de formação de um genuíno Estado de bem-estar do tipo keynesiano no século XX, o que teria resultado no estabelecimento de padrões materiais de reprodução social menos elevados. A condição

---

<sup>23</sup> “The leading edge in the combined restructuring of urban scales and functions does not lie in the old cities of advanced capitalism [...] Cities like São Paulo and Shanghai, Lagos and Bombay, are likely to challenge the more traditional urban centers, not just in size and density of economic activity – they have already done that – but primarily as leading incubators in the global economy, progenitors of new urban form, process and identity.” (SMITH: 2002, 436).

precarizada do trabalho e a ausência da rede de proteção social que se formou nos países centrais conferiu às metrópoles periféricas uma condição de maior competitividade, levando à paulatina transferência das atividades produtivas dos antigos centros industriais em direção às novas aglomerações urbanas. Ao menos em parte, a revolução produtiva que vem se materializando nestas cidades se explicaria, na visão de Smith, pela menor dissipação de capital no custeio da reprodução das classes trabalhadoras comparativamente aos antigos centros, o que estaria lhes rendendo uma condição de superioridade produtiva.

Com base na hipótese de que o urbanismo neoliberal contemporâneo fundamenta-se na aplicação produtiva de capital, em oposição ao custeio da reprodução social, Smith argumenta que o modelo explicativo proposto por Lefebvre não teria resistido à prova do tempo. Em sua visão, “a este respeito, pelo menos, o anúncio de Lefebvre de uma revolução urbana redefinindo a cidade e os conflitos urbanos em termos de reprodução social – ou a definição de Castells do urbano em termos de consumo coletivo – tombará como lembrança histórica (SMITH: 2002, 436)”. Para Smith, Lefebvre teria argumentado, equivocadamente, que o urbanismo tirou da industrialização o papel de principal força indutora da expansão capitalista:

“Lefebvre argumentou (1971) que o urbanismo havia suplantado a industrialização como força motriz da expansão capitalista: a industrialização pode ter forjado a urbanização sistemática, mas a urbanização agora engendrava a industrialização. Esta reivindicação não resistiu à prova do tempo.” (tradução livre).<sup>24</sup>

Segundo ele, “uma compreensão teórica adequada do urbanismo neoliberal terá que revisitar o argumento de Lefebvre e diferenciar seus *insights* de seus exageros (tradução livre)”<sup>25</sup>. Entretanto, se a reflexão feita por Smith sobre como as mudanças macroeconômicas ocorridas nas últimas décadas vêm impactando as cidades apresenta inegável poder explicativo, a ressalva que ele faz à hipótese lançada por Lefebvre parece

---

<sup>24</sup> “Lefebvre once argued (1971) that urbanism had supplanted industrialization as the motive force of capitalist expansion: industrialization might have bred systemic urbanization, but urbanization now engendered industrialization. That claim has not withstood the test of time.” (SMITH: 2002, 447).

<sup>25</sup> “An adequate theoretical understanding of neoliberal urbanism will have to revisit Lefebvre’s argument and differentiate its insights from its exaggerations.” (SMITH: 2002, 447).

decorrer de uma leitura equivocada de algumas passagens da obra daquele autor, não se sustentando numa análise mais atenta de seus argumentos.

Ao inferir que a “revolução urbana” se assentaria sobre uma redefinição dos conflitos urbanos em torno da reprodução social, Smith iguala o que Lefebvre chama de “reprodução das relações sociais de produção” à noção de “reprodução da classe trabalhadora”, ou de acesso aos “meios de consumo coletivo”, o que fica evidente na aproximação que ele promove entre Lefebvre e Castells no trecho mencionado, problematizando suas respectivas formulações teóricas de modo indiferenciado. Contudo, trata-se de uma interpretação reducionista da hipótese formulada por Lefebvre, que só pode ser entendida nesses termos se forem tomados em consideração trechos isolados de sua obra.

Ao falar em “reprodução das relações sociais de produção”, Lefebvre não está opondo o consumo “produtivo” ao dito consumo “improdutivo”, nem alegando uma suposta guinada do primeiro em direção ao segundo com a emergência da era urbana, como sugere a crítica feita por Smith. O que o autor francês sustenta é que, com a emergência da era urbana, a problemática encerrada na produção do espaço se desloca da mera “reprodução dos meios de produção” para a “reprodução das relações sociais de produção”. O conteúdo desta afirmação fica mais claro quando Lefebvre diz que se observa uma passagem da “produção de coisas ‘no’ espaço” para a “produção ‘do’ espaço”, o que pressupõe, mas extrapola a produção de coisas. Nesse sentido:

“Essa re-produção das relações de produção não coincide mais com a reprodução dos meios de produção; ela se efetua através da cotidianidade, através dos lazeres e da cultura, através da escola e da universidade, através das extensões e proliferações da cidade antiga, ou seja, através do espaço inteiro.” (LEFEBVRE: 2008, 47).

Nesse sentido, não se trata de caracterizar o espaço urbano como *locus* da reprodução social, ou do consumo improdutivo, em oposição ao emprego “produtivo” de capital, interpretação que pode ser atribuída ao “jovem Castells” e que já foi questionada por Lojkin em termos semelhantes à ressalva feita por Smith. O que está colocado na hipótese de Lefebvre é um transbordamento do debate para além das categorias teóricas estritamente materialistas da economia política dos estruturalistas. O que está em jogo no

processo de produção do espaço urbano, segundo suas reflexões, não é apenas a provisão dos insumos materiais necessários à reprodução da classe trabalhadora e à acumulação do capital, mas o engendramento de condições ideológicas que possibilitem a perpetuação das relações sociais sobre as quais se fundamenta o modo de produção capitalista.

A industrialização também não perde sua relevância, mas passa a ser considerada em planos de organização do território como um acessório da urbanização, que se torna a categoria teórica principal no novo contexto. Isso fica claro quando, ao falar sobre o “ponto crítico” da revolução urbana, Lefebvre explica o surgimento da especialidade acadêmica “urbanismo” como a emergência de uma ciência parcelar que reflete as projeções ideológicas de uma época, sugerindo que esta ocuparia o lugar da ideologia produtivista associada à revolução industrial e ao modernismo (LEFEBVRE: 1999).

Contudo, ainda que problematizando alguns aspectos das formulações teóricas de Lefebvre e identificando nelas certo exagero, Smith reconhece que o referido autor estava antecipando algo bastante real, corroborando sua afirmação de que os processos de urbanização tornavam-se uma questão central para as estratégias de acumulação capitalista. Enfatizando o papel da cidade como *locus* de emprego produtivo de capital, Smith afirma que a gentrificação e o mercado imobiliário urbano se converteram em verdadeiros pilares da economia mundial, o que indicaria a pertinência, ainda que parcial, das previsões feitas pelo autor francês (SMITH: 2002, 447).

Os discursos elaborados por Smith, Harvey, Sassen, Borja, Castells e Lefebvre sobre o papel exercido pelas cidades no mundo contemporâneo, a despeito de partirem de diferentes pressupostos metodológicos e apontarem para caminhos distintos, traçam diagnósticos com diversos pontos de intersecção. Ao longo deste item, busquei reconstruir, ainda que de modo simplificado, o pensamento destes autores, evidenciando os elementos de convergência presentes em suas abordagens. Ainda que por razões distintas, todos eles destacam a importância crescente das cidades no mundo contemporâneo, tanto no campo político quanto na esfera econômica.

Mais do que a convergência, ainda que parcial, das construções teóricas elaboradas pelos referidos autores, o crescimento da importância das cidades pode ser atestado pela própria proliferação de discursos abordando a temática urbana. Não é por fruto do acaso

que se assiste a uma difusão de discursos sobre a cidade em diversas áreas do conhecimento. Este fenômeno reflete, por um lado, o crescimento de sua importância no plano ontológico, decorrendo do fato de a cidade ter se tornado o espaço de realização da vida cotidiana de uma parcela crescente da população mundial e, conseqüentemente, um tema cada vez mais central.

Por outro lado, sua afirmação no plano epistemológico reflete a progressiva incorporação da cidade às utopias e projetos de transformação social, ou seja, à proliferação de ideologias que se constroem explorando projeções idealizadas da realidade urbana, mas também de agendas políticas que tomam as relações sociais e categorias teóricas associadas ao espaço urbano como pontos de partida e meios de ação.

No próximo item, serão analisadas as diferenças quanto às proposições normativas subjacentes aos discursos abordados até aqui, buscando-se evidenciar as diferentes posturas assumidas pelos respectivos autores diante do diagnóstico da centralidade do fenômeno urbano no mundo atual.

### **1.1.2. As divergências no prognóstico: entre a apologia e a crítica**

Diante da difundida constatação de que o espaço urbano vem adquirindo importância crescente como objeto da produção capitalista e como ambiente de reprodução das relações sociais em que se baseia este sistema econômico, os diferentes discursos que se ocupam da temática das cidades adotam posturas distintas, oscilando entre a adesão aos modelos de urbanização hegemônicos e a crítica dos mesmos.

De um lado, pode-se observar adaptações de apologias desenvolvimentistas desgastadas ao novo contexto, com a busca de sistematização de práticas de gestão urbana que venham a proporcionar às cidades o alcance de um desempenho econômico satisfatório numa ordem mundial caracterizada pela competição crescente. Noutro extremo, pode-se identificar discursos em que se busca evidenciar os conflitos sociais por trás das mudanças

políticas, econômicas e culturais observadas no espaço urbano para, a partir da construção de uma crítica à ordem social vigente, impulsionar sua transformação.

Entre estes dois pólos, há uma zona cinzenta preenchida por discursos intermediários. Partindo da proposta de realização de uma descrição neutra e imparcial da realidade urbana, esses discursos intercalam momentos de crítica à segregação nas cidades com a incorporação, ainda que parcial, das diretrizes e recomendações presentes nos modelos hegemônicos de desenvolvimento urbano.

O chamado “planejamento estratégico” converteu-se no mais influente discurso direcionado ao apontamento de diretrizes para a gestão das cidades ao longo das últimas décadas, tendo nas figuras de Borja e Castells os principais expoentes teóricos no âmbito da aplicação desta doutrina ao campo do urbanismo. Esta fórmula de governança urbana consagrou-se como um modelo após sua experimentação na cidade de Barcelona à época dos jogos olímpicos de 1992<sup>26</sup>. As transformações promovidas nessa localidade durante o referido processo fizeram de Barcelona um caso paradigmático de adaptação de cidades industriais em crise ao novo contexto econômico internacional. Nesse contexto, os arranjos institucionais e práticas administrativas gestados na cidade catalã passaram a ser exportados mundialmente como modelos de governança urbana. De acordo com Vainer:

“Entre os modelos de planejamento urbano que concorrem para ocupar o trono deixado vazio pela derrocada do tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário está o do chamado *‘planejamento estratégico’*. O modelo vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo *marketing* aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona.” (VAINER: 2002, 75).

---

<sup>26</sup> Jordi Borja, mais do que um teórico do planejamento estratégico das cidades, foi um dos principais responsáveis pela sua consolidação como modelo de governança urbana. Presidindo a TUBSA (Tecnologias Urbanas de Barcelona S.A) durante a gestão do “carismático” prefeito Pasqual Maragall, Borja esteve à frente do processo de “revitalização” que antecedeu os Jogos Olímpicos de 1992, participando diretamente do processo que levou a cidade de Barcelona a ser proclamada como um exemplo de sucesso a ser copiado mundialmente. Nas palavras de Borja e Castells: “A resposta à consciência da crise se viu facilitada em algumas cidades pela capacidade de conseguir e utilizar um grande evento internacional. Barcelona se converteu em paradigma. Provavelmente, o plano estratégico não seria o marco de um ambicioso projeto de transformação urbana – já parcialmente realizado – sem os Jogos Olímpicos de 1992.” (BORJA, CASTELLS: 1996, 156).

A repercussão desse modelo de governança urbana pode ser exemplificada pela Lei Municipal nº. 13.430/2002, que dá ao instrumento normativo básico de planejamento do Município de São Paulo o emblemático nome de “Plano Diretor Estratégico”, incorporando oficialmente a terminologia do referido modelo ao ordenamento jurídico desta cidade. Ainda mais emblemático é o caso do Rio de Janeiro, que não apenas engajou-se na elaboração de seu plano estratégico, como ainda contratou Borja e sua equipe de consultores para auxiliar na confecção do referido documento.

Este conceito surgiu na esfera da gestão empresarial privada nos anos sessenta, sendo posteriormente adaptado para a administração pública no bojo da ascensão de Ronald Reagan ao poder nos Estados Unidos na década de oitenta do século anterior (COMPANS: 2004, 109). Apesar de ter se originado como uma ferramenta de gestão de empresas privadas, a aplicação dessa fórmula ao campo do planejamento urbano não significou apenas a transferência de competências e atribuições de entes públicos para agentes privados, mas uma redefinição do papel do Estado, onde este desponta como agente “promotor” dos negócios privados.

A adoção desse paradigma de gestão por administrações públicas advém da percepção da instabilidade política e econômica como fatores estruturais do mundo contemporâneo, e da conseqüente necessidade de se adotar técnicas de gestão “flexíveis”, capazes de orientar a tomada de decisão diante de cenários de incerteza e imprevisibilidade. Para os seus defensores, os governos estariam sujeitos aos mesmos desafios que as corporações privadas, o que justificaria a transposição de concepções e técnicas do campo da gestão de empresas para o setor público.

Tomando como pressuposto a elevação dos níveis de incerteza, a doutrina do planejamento estratégico diferencia-se do planejamento convencional, entre outros aspectos, pela busca de redução do intervalo entre a formulação e a execução de projetos. Nessa perspectiva, a redução do horizonte temporal de planificação é encarada como uma exigência imposta pelo crescimento da instabilidade e pela impossibilidade de se traçar previsões de longo prazo, consagrando-se como um fundamento do novo modelo. A urbanista brasileira Rose Compans caracteriza as práticas de gestão fundadas nesta doutrina como “urbanismo flexível de acompanhamento”, enfatizando que as intervenções estatais passam a ser guiadas pelas últimas tendências do mercado, sendo

permanentemente adaptadas para aproveitar as oportunidades que a conjuntura oferece (COMPANS: 2004).

Borja e Castells elencam uma série de objetivos a serem alcançados através do planejamento estratégico das cidades, apontando um conjunto de requisitos a serem atendidos pelo governo local para que este consiga desempenhar as funções que lhe são designadas nesse novo contexto de modo satisfatório. O governo local deve ser um “facilitador” dos negócios, identificando os pontos fracos e as oportunidades que a cidade oferece e estabelecendo um ambiente favorável à realização de investimentos por parte dos agentes privados, concedendo-lhes incentivos e removendo os obstáculos à dinamização de seus negócios. Deve assumir um papel pró-ativo no desenvolvimento da cidade, concebendo uma carteira de projetos de qualificação da infra-estrutura e da paisagem urbana, articulando-se com outros atores sociais por meio das parcerias público-privado e assumindo riscos financeiros para encorajar os investidores do setor privado<sup>27</sup>.

Em sua visão, o governo local deve promover a imagem da cidade para dentro e para fora, realizando intervenções que contribuam para projetá-la no exterior e que elevem sua competitividade. Este modelo de gestão urbana, como propugnada por Borja e Castells, segue uma lógica extrovertida, visando a atrair a atenção de investidores, empresas, turistas, entre outros grupos que os autores caracterizam como “usuários solventes”. Em suas palavras:

“O governo local deve promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança, etc) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas ‘exportações’ (de bens e serviços, de seus profissionais, etc). Esta oferta não tem que ser financiada, executada ou gerida em sua totalidade pelo governo local. O papel promotor é, precisamente, o de criar condições que facilitem sua realização por agentes públicos ou privados.” (BORJA, CASTELLS: 1996, 157).

O planejamento estratégico tem entre seus objetivos fundamentais engendrar consensos, difundindo entre os habitantes da cidade a sensação de que integram um projeto comum, e de que o alcance da prosperidade depende da adesão generalizada a uma

---

<sup>27</sup> As recomendações desses autores ilustram a afirmação de Smith, para quem o Estado estaria se convertendo num agente do mercado, deixando de ser apenas um regulador externo.

estratégia coesa de desenvolvimento urbano. Segundo os autores, a percepção de crise é um elemento útil para facilitar a difusão de um sentimento de “patriotismo de cidade”, fator que contribui para a obtenção de consensos. Em sua visão, a coesão social é um dos aspectos que influenciam a performance econômica da cidade, dado que “uma cidade competitiva deve ter a capacidade de integração sociocultural da grande maioria da sua população (BORJA, CASTELLS: 1996, 157)”. Nesse sentido, a busca de consenso e da sensação de pertencimento figuram como funções essenciais a serem desempenhadas pelo governo local. Nas palavras dos autores:

“A definição de um projeto de futuro só será eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores urbanos públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam implementar-se de imediato. Somente assim, verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico.” (BORJA E CASTELLS: 1996, 158).

Os autores advertem que, para que o planejamento das cidades possa atingir esses objetivos, é fundamental que haja uma profunda reformulação dos modos convencionais de intervenção do Estado. Em primeiro lugar, é fundamental que ocorra a flexibilização dos padrões rígidos de distribuição de competências entre esferas administrativas e entre governos e agentes privados. O governo local deve abrir espaço para a iniciativa privada, baseando suas relações com outros agentes, públicos ou privados, em termos contratuais, evitando a rigidez dos princípios hierárquicos convencionais que caracterizam o direito administrativo.

Na perspectiva desses autores, é fundamental que o Estado seja permeável às aspirações da sociedade civil, abrindo espaços de participação, permitindo que os planos estratégicos reflitam os anseios da sociedade e, assim, possam dispor de ampla adesão. Para os autores, deve haver o fortalecimento do poder local face ao poder nacional, uma vez que o “princípio da proximidade é um elemento essencial da legitimação democrática (BORJA, CASTELLS: 1996, 161)”.

A substituição do paradigma convencional de planejamento pelo do planejamento estratégico é apresentada por estes autores como uma mera adaptação das práticas de

gestão urbana a um novo contexto, que é tomado como um dado. Os autores expõem esta transição como se ela representasse apenas a substituição de uma tecnologia administrativa obsoleta por uma versão renovada, mais adequada ao momento atual, sem se questionar sobre a natureza das mudanças macroeconômicas em andamento e sobre o papel que as práticas de gestão urbana poderiam desempenhar na construção de uma agenda política e econômica distributiva.

O planejamento estratégico, a despeito da aura de novidade que seus defensores buscam transmitir, envolve elementos de ruptura e de continuidade em relação ao planejamento modernista. Como ressalta o urbanista Carlos Vainer, a importação de conceitos e paradigmas das teorias de administração de empresas não é uma característica exclusiva desta modalidade de planejamento. O modelo de planejamento racional-burocrático do período anterior era fortemente inspirado nas concepções tayloristas de administração, também refletindo uma racionalidade empresarial<sup>28</sup>.

Naquele contexto, a transposição de conceitos da administração privada para o campo do planejamento territorial traduzia-se na idealização do espaço como uma máquina, sendo os projetos urbanos guiados por critérios como funcionalidade, padronização e produtividade. A reciclagem das representações metafóricas da cidade a que estamos assistindo teria como traço fundamental, segundo Vainer, a passagem de uma visão da empresa como unidade produtiva para a sua idealização como unidade de gestão de negócios. Em suas palavras:

“No modelo modernista, o que seduziu e inspirou os urbanistas na empresa foi a unidade de produção: são os princípios de organização da produção que são transpostos para o plano urbano. Agora, os neoplanejadores se espelham na empresa enquanto unidade de gestão de negócios. Assim, ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra nesse mercado a *regra* e o *modelo* do planejamento e execução de suas ações.” (Vainer: 2002, 86).

---

<sup>28</sup> Segundo Vainer: “Não é a primeira vez que, para efeito de seu planejamento, a cidade toma como protótipo a empresa privada; de fato, todo o urbanismo modernista teve como modelo ideal a fábrica taylorista, com sua racionalidade, funcionalidade, regularidade, e produtos estandarizados.” (VAINER: 2002, 85).

Os elementos de ruptura trazidos pela doutrina do planejamento estratégico decorrem dos novos papéis designados para a cidade nas estratégias de acumulação concebidas posteriormente ao colapso do fordismo. Vainer dirige uma crítica contundente ao modelo de planejamento urbano proposto por Borja e Castells, caracterizando-o como uma construção ideológica fundada em três “analogias constitutivas”: a “cidade mercadoria”, produto que deve ser vendido a “usuários solventes”; a “cidade empresa”, unidade de gestão de negócios que deve ser competitiva e eficiente, precisando aliar-se aos parceiros “estratégicos” para alcançar uma posição econômica de destaque no cenário internacional; por fim, a “cidade pátria”, entidade que inspira a sensação de pertencimento a uma comunidade e dissemina a percepção de um projeto de futuro comum, engendrando consensos e anestesiando os conflitos sociais e antagonismos políticos que poderiam atrapalhar o alcance dos objetivos estabelecidos em seu plano estratégico (VAINER: 2002).

Vainer ressalva, contudo, que a cidade não é um produto convencional, caracterizando-a como a mais complexa mercadoria já produzida. Enquanto produto a ser vendido a usuários solventes, a cidade deve oferecer os valores de uso procurados pelo capitalismo internacional, devendo dispor de atrações turísticas de primeira classe, de complexos hoteleiros luxuosos protegidos por aparatos de segurança que garantam tranquilidade aos visitantes estrangeiros, de parques industriais e tecnológicos, de aeroportos modernos, de pavilhões de exposição, de equipamentos culturais, de serviços financeiros sofisticados, e assim por diante. Trata-se de uma mercadoria de luxo, produzida para um tipo específico de consumidor dotado de poder aquisitivo para comprá-la. Vainer reconhece que a apropriação da cidade por segmentos sociais que possam pagar por ela não é um fenômeno que tenha surgido com a emergência do planejamento estratégico, mas que a elevação da busca por usuários solventes ao patamar de diretriz política é um fenômeno típico deste contexto.

Enquanto “empresa”, a cidade deve ser orientada para o bom andamento dos negócios. Ela não deve se prestar a qualquer tipo de uso nem se abrir para qualquer usuário, mas focar-se naqueles que contribuam para a sua prosperidade econômica. Os agentes “não estratégicos” não encontram espaço no projeto de cidade idealizado pelos defensores desta modalidade de planejamento. Esta cidade não é pensada em função dos moradores pobres que nela residem, nem dos imigrantes de baixo poder aquisitivo. No modelo de gestão

urbana defendido pelos consultores catalães, tais agentes só figuram como objetos de políticas públicas numa área específica, a de segurança pública. Vainer exemplifica a indiferença com que os “usuários insolventes” são tratados pelos defensores desta concepção de planejamento, fazendo alusão ao diagnóstico traçado no Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Esse documento identifica como uma das fraquezas desta metrópole a *visibilidade* de seus moradores de rua.

Esta consideração é bastante emblemática das preocupações e dos objetivos perseguidos pelos defensores do planejamento estratégico. Em sua visão, o problema a ser enfrentado no Rio de Janeiro não é a existência de moradores em situação de rua, mas a sua exposição, uma vez que esta poderia prejudicar a construção da imagem que a cidade busca projetar entre os agentes “estratégicos”. O problema político colocado para os seus administradores não é criar condições sociais e econômicas para que os segmentos sociais para quem o mercado imobiliário formal não é uma realidade alcançável possam deixar a rua e desfrutar de moradia digna, mas sim garantir que eles não causem constrangimentos e não afugentem os usuários solventes, afastando-os dos lugares freqüentados pelos agentes “estratégicos”. Como bem coloca Vainer, a marginalidade deixa de ser vista como um problema social, convertendo-se num problema paisagístico (VAINER: 2002, 82).

Com a emergência deste paradigma de planejamento, as políticas de caráter universalizante do período modernista dão lugar ao pragmatismo do urbanismo empresarial. O caráter holístico e estruturante do planejamento tradicional cede espaço ao perfil casuístico e incremental dos planos estratégicos. Os programas desenvolvimentistas de longo prazo são caracterizados no discurso dos novos planejadores como utopias irrealizáveis, devendo ser substituídos nas cartilhas de desenvolvimento urbano e na agenda de governantes locais por projetos mais ágeis, com metas focalizadas, estruturados com base em práticas de gestão flexíveis.

Neste contexto, as políticas urbanas convertem-se num campo para o experimentalismo societário. A alegada necessidade de união de esforços entre o setor público e a iniciativa privada conduz os gestores urbanos a se engajarem na elaboração de um vasto cardápio de parcerias público-privado, o que resulta na proliferação de mecanismos variados de repartição de riscos entre o Estado e seus parceiros privados. De financiador de planos de desenvolvimento concebidos na escala do território nacional, o

Estado passa a exercer o papel de sócio de grandes empreendimentos promovidos em algumas cidades específicas, assumindo a função de segurador de negócios lastreados na valorização do preço dos imóveis e da terra nos lugares reconhecidos como “estratégicos”. Desaparece, na linguagem dos estrategistas do desenvolvimento urbano, a fronteira conceitual entre interesse público e interesse privado: ambos passam a ser encarados como duas faces da mesma moeda.

A emergência do regime de acumulação flexível e do empreendedorismo urbano não inaugurou as práticas de especulação com a propriedade da terra, nem a intervenção do Estado a favor das classes dominantes, mas reverteu a marcha de ampliação da base social e territorial da acumulação capitalista instaurada com o consenso keynesiano. As finanças públicas deslocam-se da função de custear a expansão de direitos sociais para se tornar uma garantia da estabilidade sistêmica das finanças privadas que buscam se reproduzir, entre outros mecanismos, por meio dos empreendimentos urbanos. Este novo papel assumido pelos governos, forçando-os a adequar suas intervenções aos objetivos perseguidos por seus sócios privados, vem reduzindo drasticamente as possibilidades de uso dos recursos públicos a fundo perdido no financiamento de programas orientados para a ampliação dos mercados consumidores e para a incorporação universal dos trabalhadores à esfera da produção capitalista, fazendo com que uma parcela crescente da população mundial seja relegada a uma condição de descartabilidade. Nas palavras de Vainer:

“A constituição e legitimação da nova cidadania conferida aos *segmentos estratégicos* caminha *pari passu* com a destruição dos grupos com “*escassa relevância estratégica*”. A cidade empresa está obrigada a ser realista, conformar-se às tendências do mercado e não pode dar-se ao luxo de produzir planos utópicos. A cidade-empresa atua no mercado de cidades e deve ser competitiva, ágil, flexível [...] Os controles políticos são estranhos a um espaço social onde o que conta é a produtividade e a competitividade, e onde o que vale são os resultados.” (VAINER: 2000, 90).

Cientes dos obstáculos políticos que podem ser encontrados durante a implementação da utopia mercantil-empresarial veiculada pelos planos estratégicos, os consultores catalães prontificam-se a trabalhar na construção de condições ideológicas que permitam a sua viabilização. A terceira e última analogia constitutiva em que, segundo Vainer, se fundamenta a estratégia discursiva do planejamento estratégico, a “cidade

pátria”, busca reconciliar os “usuários insolventes” e os “agentes com escassa relevância estratégica” com a cidade, agindo no sentido da difusão de consensos políticos lastreados em projeções mistificadas da realidade urbana

Este aspecto da construção ideológica analisada opera, segundo Vainer, com base em dois procedimentos articulados. A difusão de uma sensação de crise e a formação de um sentimento de patriotismo de cidade. Pouco importa se a cidade passa efetivamente por uma crise ou não. O que conta para facilitar a promoção dos objetivos do plano estratégico é a sua percepção, e não a sua efetiva materialidade. Configurado um cenário de sensação de crise, os atores sociais se vêm forçados a colaborar para que ela possa ser superada. Em resposta à crise, formulam-se projetos que reforçam a identidade local e difundem imagens de um futuro próspero para a urbe, incitando entre os cidadãos um sentimento que atua como base ideológica para a formação de consensos, o patriotismo de cidade. Segundo Vainer:

“O questionamento da transformação da cidade em mercadoria se dilui no momento em que ela ressurgue travestida de empresa; e a crítica a esta analogia perde sentido quando é a cidade-pátria que emerge, oferecendo paz, estabilidade e a garantia de líderes capazes de encarnarem, graças a seu carisma, a totalidade dos cidadãos. Esta permanente flexibilidade e fluidez conceitual opera como poderoso instrumento ideológico, fornecendo múltiplas e combinadas, mesmo se contraditórias, imagens e representações, que podem ser usadas conforme a ocasião e a necessidade.” (VAINER: 2002, 100).

Esvazia-se, nessa construção ideológica, o espaço da política. A atuação dos governos deve guiar-se pelos fundamentos do mercado, não havendo espaço para a promoção de objetivos políticos estranhos à sua racionalidade. Borja e Castells chegam a defender que os partidos políticos não interfiram nas eleições municipais, uma vez que os governos locais estariam submetidos a questões que transcendem as disputas ideológicas nacionais, devendo ser blindados de sua influência. Estes autores apontam como elemento importante para que os governos locais consigam dar conta dos desafios com que se defrontam a existência de uma liderança carismática na figura do prefeito e o arrefecimento das disputas políticas travadas entre o poder executivo e o legislativo,

propugnando a adoção de uma arquitetura institucional que favoreça a governabilidade e a defesa dos interesses comuns à cidade<sup>29</sup>.

A construção discursiva empreendida por esses autores atinge o auge de sua operacionalidade ideológica ao empreender a personificação da cidade. A sua representação enquanto sujeito reforça a percepção da cidade pressuposta no discurso do planejamento estratégico enquanto unidade indiferenciada de interesses econômicos e políticos, favorecendo a formação de um ambiente de consenso social, onde não se cogita a existência de conflitos.

O tom apologético desse discurso, onde Borja e Castells promovem a cidade à condição de ator político, é explícito. Após traçar o diagnóstico do protagonismo das cidades em nossa época, os referidos autores engajam-se imediatamente na elaboração de cartilhas com fórmulas – devidamente flexíveis, como sugere a ideologia do momento em que escrevem – para que os governos locais adéquiem suas políticas de desenvolvimento urbano ao novo contexto, explorando suas oportunidades da melhor maneira possível.

Mais do que se encarregar da elaboração teórica de um modelo para a gestão urbana, os autores antecipam-se aos desafios políticos envolvidos na sua implementação, antevendo o potencial oferecimento de resistência às ações estratégicas por parte de setores sociais não convidados a integrar o projeto de cidade proposto nos planos em questão e lançando mão de uma requintada estratégia argumentativa para obter as adesões indispensáveis à sua viabilização política. Os autores levam a ação “estratégica” para o campo epistemológico, esforçando-se para difundir a percepção da cidade como espaço de harmonia social e de unidade de interesses e objetivos, direcionando o seu esforço intelectual para o estabelecimento de condições ideológicas que propiciem a difusão do modelo de gestão urbana por eles propagandeado.

Assim como o discurso do planejamento estratégico, a imagem transmitida pelo discurso da cidade global também vem exercendo um papel ideológico de grande relevância, sendo empregada com frequência por planejadores urbanos e seus parceiros privados como fonte de inspiração para a concepção de projetos para a cidade e como expediente de legitimação de políticas urbanas orientadas para atender as necessidades de

---

<sup>29</sup> Identificando a anulação do espaço da política no modelo de gestão defendido por Borja e Castells, Vainer qualifica-o como uma “ditadura gerencial” ou uma “democracia direta da burguesia”.

agentes externos. Ainda assim, seria uma postura demasiadamente simplista enquadrar Sassen no mesmo campo discursivo que Borja e Castells.

Ao contrário desses autores, Sassen não empenha seu esforço intelectual na confecção de tecnologias administrativas e discursivas para auxiliar gestores na empreitada de adequar suas cidades ao novo cenário econômico internacional. Além de não se propor a formular cartilhas para a criação de cidades globais, o diagnóstico feito pela autora mantém uma considerável distância do triunfalismo que caracteriza o discurso de Borja e Castells.

Na construção teórica elaborada por Sassen, o alcance da condição de “cidade global” não representa necessariamente uma solução para todas as mazelas econômicas e conflitos sociais vivenciados nas cidades do mundo contemporâneo. Esta categoria teórica é utilizada pela autora para representar uma formação social, econômica e política dotada de contradições e problemas, não se tratando da propositura de um modelo. A autora esboça inclusive uma reflexão crítica sobre as cidades globais, destacando como uma de suas características a intensificação das disparidades sócio-econômicas em seu interior e o aprofundamento do desequilíbrio entre esses lugares e o restante do território que os circunda.

No entanto, seria um equívoco isentar a autora de qualquer responsabilidade pela recorrente aplicação do conceito de cidade global como modelo a nortear o planejamento urbano em diversas experiências concretas ao redor do mundo. Comprometida com a elaboração de um discurso axiologicamente neutro, a autora acaba sendo reticente quanto à percepção que tem do sentido das transformações que observa na cidade contemporânea, deixando a cargo de seus interlocutores a interpretação da mensagem contida em suas análises. Ainda que a cidade global que ela descreve não se assemelhe à realidade idílica pintada por Borja e Castells, não sendo apresentada como a panacéia para todos os males do mundo contemporâneo, a construção teórica de Sassen abre margem para a percepção da emergência dessas formações espaciais como um dado, uma realidade incontornável, uma tendência inexorável diante da qual os planejadores e gestores urbanos não dispõem de alternativas, devendo aceitá-la e a ela se adaptar<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Nesse sentido, Mariana Fix: “Foi nessa chave normativa que ficou mais conhecida a tese formulada por Saskia Sassen sobre as *global cities*. Essa tese ganhara força ao questionar o senso comum, à época, de que com o desenvolvimento acelerado das trocas eletrônicas – por conta da crescente digitalização da atividade

Harvey e Smith colocam-se no debate sobre as mutações vivenciadas na cidade contemporânea de modo claramente distinto de Sassen, Borja e Castells. Para estes autores, as transformações observadas no espaço urbano, ao invés de se caracterizarem simplesmente como dados da realidade, são frutos de estratégias de classe<sup>31</sup>. Nas leituras que fazem dos fenômenos observados na cidade nesta virada de século, identificam não apenas elementos materiais, mas também uma dimensão ideológico-discursiva. As mudanças por que passa a cidade não são, na perspectiva desses autores, fatos consumados, mas processos em andamento. As representações teóricas dos fenômenos observados no plano da vida cotidiana são encaradas por eles como um de seus elementos constitutivos e, portanto, fatores dotados de operacionalidade política.

Partindo da premissa de que as formulações teóricas não são fatores externos aos processos sociais, mas discursos que adquirem existência autônoma em relação ao seu formulador e que produzem efeitos políticos independentemente de sua vontade, Harvey e Smith empenham-se em construir uma leitura crítica dos projetos urbanos e das ideologias que os inspiram. Nesta chave, anunciam, respectivamente, a emergência do empreendedorismo urbano e da gentrificação generalizada como hipóteses explicativas dos nexos que afirmam existir entre as transformações sofridas pelo modo de produção capitalista na escala mundial e a concepção de uma nova agenda para as cidades.

Ambos os autores interpretam as transformações macroeconômicas vivenciadas entre o final do século XX e o início do século XXI como fenômenos decorrentes da ascensão de um projeto político conservador, o neoliberalismo. Entretanto, ao contrário daqueles que adotam uma postura saudosista em relação aos “anos dourados” do capitalismo pós-guerra, estes autores não caem numa exaltação nostálgica do fordismo.

---

financeira e do fato de as finanças gerarem um produto desmaterializado e hipermóvel – a localização não teria mais importância [...] A existência dessa espécie de zona intermediária, na qual figura São Paulo, na tese das cidades globais, parece ser propícia ao surgimento das versões normativas. Se o conceito se restringia, de início, a teses acadêmicas, logo ganhou alcance político e tornou-se ingrediente básico de projetos, programas e políticas urbanas. O fato é ilustrado pela anedota que nos conta Friedman, autor da hipótese da cidade *mundial*, desenvolvida e modificada por Sassen, que preferiu o termo *global* para acentuar a especificidade do papel assumido pelas cidades na fase atual do sistema capitalista. Convidado pelo governo de Cingapura para falar sobre as cidades mundiais, percebeu com clareza, em conversas reservadas com funcionários públicos, o que eles realmente queriam: ouvir do professor como sua cidade-estado poderia melhorar a posição no *ranking* das cidades mundiais.” (FIX: 2007, 162-3).

<sup>31</sup> Há diferenças no modo como Harvey e Smith interpretam o papel atualmente exercido pelas cidades. Contudo, as leituras que fazem do urbanismo contemporâneo certamente apresentam mais pontos em comum do que divergências, o que justifica a referência a estes autores em bloco, em contraposição a Borja, Castells e Sassen.

Críticos do modo de produção capitalista em qualquer de seus períodos, Harvey e Smith buscam desvendar os fatores que levaram ao colapso da hegemonia da economia política keynesiana e à ascensão de uma nova, não enveredando para uma defesa da necessidade de se restabelecer as políticas características daquele modo de regulação, ou de se retomar o projeto modernista. Se eles identificam a existência de um projeto político conservador por trás da ascensão do neoliberalismo e, portanto, atestam a ocorrência de um retrocesso social na presente conjuntura em comparação com o regime de acumulação anterior, o projeto contido em suas formulações teóricas é a superação das relações sociais em que se baseia o capitalismo, e não a retomada da agenda reformista abandonada no final do século XX.

É a partir desta perspectiva que estes autores abordam as transformações observadas no espaço urbano. A crítica por eles formulada problematiza este modo de produção em seus fundamentos, buscando mostrar como as determinações acarretadas por relações sociais como a propriedade privada da terra e o capital portador de juros submetem o espaço urbano à realização de suas próprias necessidades, levando à aniquilação de qualquer forma de uso e apropriação alheios ao seu movimento de auto-reprodução.

A emergência do urbanismo neoliberal fundamenta-se, a partir da perspectiva destes autores, no avanço do processo de conexão entre a propriedade fundiária e a esfera financeira, o que engendra uma crescente imbricação entre renda e juros<sup>32</sup>. A realização do capital financeiro imobilizado no espaço urbano tem como condição de viabilidade a ocorrência de um processo de valorização fundiária em parcelas específicas do território, o que obriga os agentes que nelas apostaram a se engajar em estratégias para garantir a preservação de suas vantagens locacionais. O reverso da elevação do valor de uma determinada área, contudo, é a desvalorização relativa do restante do território, o que faz da produção do espaço urbano sob o capitalismo um jogo com ganhadores e perdedores.

Segundo as formulações teóricas destes autores, o Estado entra em cena como um agente central na definição dos circuitos percorridos pelo capital no espaço construído. O modo como se dá o emprego do fundo público age como um dos fatores determinantes

---

<sup>32</sup> Neste sentido, ver Harvey, David. *The limits to capital*. Londres: Verso, 2006; Smith, Neil. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Londres: Routledge, 2006.

para a distribuição de valores de uso no espaço e a definição de preços do solo dos imóveis. Conseqüentemente, o Estado se torna um objeto de disputas entre classes sociais, bem como entre frações de uma mesma classe com interesses concorrentes.

A intensificação da atividade especulativa que marca o neoliberalismo tem como uma de suas conseqüências, segundo os autores, o aumento das disparidades territoriais. A produção das espacialidades exclusivas do urbanismo espetacular desta virada de século pressupõe a retirada de segmentos sociais “indesejáveis” das porções estratégicas do território, o que ocorre através de uma combinação entre o emprego de violência física e elevação dos custos locacionais a patamares proibitivos. Paralelamente à monumentalização de parcelas do espaço urbano, ocorre um aumento da segregação, o que revela a dimensão classista e segregacionista do urbanismo contemporâneo.

Para estes autores, fenômenos como a renda fundiária e a especulação com a propriedade imobiliária não são representados como excrescências decorrentes de um liberalismo exacerbado, nem como reminiscências de antigos modos de produção, mas sim como aspectos fundamentais do capitalismo em seu estágio avançado, sem os quais as relações sociais em que se baseia este sistema econômico não encontrariam condições de reprodução.

Estes autores não incorrem na crítica de cunho moral à especulação e ao rentismo, recorrente em debates travados no campo do direito urbanístico. Ao contrário, buscam evidenciar como a renda fundiária representa, ao mesmo tempo, um obstáculo ao pleno desenvolvimento das forças produtivas e um fator de racionalização do uso do espaço dentro da lógica capitalista, expressando as contradições deste modo de produção. Neste sentido, diferenciam-se de discursos críticos superficiais e moralistas, onde se condena o rentismo como uma prática econômica parasita, em que certos agentes, sem contribuir em nada para a produção de valores, lograriam se apropriar de uma parcela do excedente da riqueza socialmente produzida.

A renda fundiária, em seu modelo explicativo, figura como uma decorrência necessária da propriedade privada da terra e um expediente básico de organização do espaço numa sociedade de classes, sendo ilusória qualquer tentativa de combate à especulação que não coloque em causa a relação social básica em que se fundamenta esta

prática. Para estes autores, a apropriação privada do recurso natural “terra” engendra relações sociais de produção cujo desenvolvimento acaba por fazer da segregação sócio-espacial uma necessidade, não havendo como preservar os valores da propriedade fundiária e multiplicar os capitais que a utilizam como plataforma de reprodução sem que um segmento restrito da sociedade pague caro para desfrutar dos fragmentos mais cobiçados do espaço urbano, e o restante seja privado do acesso às suas áreas mais exclusivas.

Na estratégia discursiva adotada pelos autores para se contrapor à subordinação das cidades às exigências colocadas pelo modo de produção capitalista, ganha destaque a noção de direito à cidade, formulada numa obra de Lefebvre em 1968. Entre as diversas utopias e projetos políticos que idealizaram outra realidade urbana, o discurso do direito à cidade certamente está entre aqueles que alcançaram maior repercussão ao longo das últimas décadas, seja no âmbito dos discursos acadêmicos, seja como pauta reivindicatória de movimentos sociais. Harvey buscou contribuir para a retomada do debate sobre o direito à cidade, publicando recentemente um artigo com o mesmo título do livro escrito por Lefebvre em 1968.

Lefebvre lançou esse conceito como um projeto de negação da esterilidade que a urbanização capitalista impunha, em sua visão, à vida cotidiana. Diante do diagnóstico de que o mundo caminhava para uma urbanização generalizada, e de que o referido processo estava sendo impulsionado por estratégias onde se buscava promover uma progressiva subordinação do espaço às necessidades colocadas para a reprodução do capital, Lefebvre se propôs a elaborar um “conceito operatório” que viesse a gerar um alargamento de possibilidades, introduzindo a noção de direito à cidade. Com esta proposição, o autor buscava dar atenção aos fenômenos residuais encontrados no espaço urbano, empenhando-se em mostrar como a vida cotidiana escapava do impulso homogeneizante do modo de produção capitalista.

A produção do espaço urbano, em sua perspectiva, não acontece sem conflitos. Ela é contraditória e revela o espaço como *produto* que se contrapõe à *obra*<sup>33</sup>, fundada na

---

<sup>33</sup> “A cidade abarca na verdade a dupla acepção do termo ‘produzir’. Sendo também ela obra, é o lugar onde se produzem obras diversas, incluindo o que dá sentido à produção: necessidades e satisfações. Igualmente constitui o lugar onde se produzem e trocam bens, onde são consumidos (LEFEBVRE: 1972, 52).” O autor prossegue: “A dupla acepção do termo [produção] vem de que ‘os homens’ em sociedade produzem umas vezes coisas (produtos), outras vezes obras (todo o resto). As coisas contam-se, avaliam-se em dinheiro,

atividade criadora. No espaço urbano concebido como produto adequado às necessidades do processo de acumulação do capital pelas forças sociais hegemônicas, emergem relações sociais e formas de uso da cidade não submetidas ao controle do Estado, nem subsumidas à forma mercadoria, subsistindo a produção e a apropriação do espaço enquanto *obra*, ainda que de modo residual.

Ao anunciar o direito à cidade, Lefebvre pretendia colocar em pauta um projeto, ao mesmo tempo prático e teórico, de superação da cidade histórica degradada, uma recuperação dos atributos da cidade que haviam sido reduzidos a um fenômeno residual no contexto de emergência do “espaço urbano”. Tratava-se de afirmar a possibilidade dos cidadãos viverem a cidade enquanto obra e de resistir às estratégias em que o espaço urbano é concebido enquanto produto funcional ao metabolismo do capital.

Na perspectiva de Lefebvre, o direito à cidade consiste fundamentalmente na negação do *espaço abstrato*, hierarquizado e planejado, inserido no circuito de acumulação capitalista. Lefebvre utiliza essa categoria para representar um modo de se conceber o espaço em que este se torna apreensível a partir de referenciais teóricos lógico-formais, desaparecendo, no plano epistemológico, as particularidades e contradições verificadas no plano ontológico. Esse espaço é entendido, concebido, planejado, controlado enquanto *forma* externa às relações sociais, reduzido a uma “coisa” homogênea, cujos atributos se tornam mensuráveis a partir do instrumental teórico da geometria euclidiana. Assim, é possível sua precificação e, conseqüentemente, a inserção do espaço na esfera da circulação de mercadorias.

Da maneira como foi significado por Lefebvre, o direito à cidade é um conceito que carrega a negação da própria sociedade capitalista. Ao colocar em xeque a propriedade privada e a homogeneização do espaço, o projeto por ele veiculado se traduz na luta por outra sociedade, como salienta Ana Fani Alessandri Carlos:

“Nessa construção, ganha potência a noção de “direito à cidade” como negação do mundo invertido, aquele das cisões, da identidade abstrata, da passividade, da constituição da vida como imitação de um modelo de felicidade forjado na posse de bens; da segregação fundada na propriedade privada; da importância da instituição e do mercado; do poder

---

trocam-se. E as obras? Só dificilmente acontece o mesmo [...] A produção de produtos é impessoal; a produção de obras não é entendível se não depender de sujeitos”. (LEFEBVRE: 1972, 82).

repressivo, do desaparecimento das particularidades; do processo que produz o tempo enquanto efêmero e o espaço enquanto produção amnésica; da redução do espaço cotidiano ao homogêneo, destruidor da espontaneidade e do desejo.” (CARLOS: 2005, 242).

A fim de expressar tal projeto em termos “positivos”, Lefebvre relaciona o direito à cidade à possibilidade de reunião do diferente. A condição de sua realização é a centralidade, onde se materializa a simultaneidade das diferenças:

“Se é verdade que as palavras e conceitos: ‘cidade’, ‘urbano’ e ‘espaço’ correspondem a uma realidade global [...] e não designam um aspecto menor da realidade social, o ‘direito à cidade’ se refere à globalidade assim considerada. Não é um direito natural, certamente, nem contratual. Em termos tão ‘positivos’ quanto possível, ele significa o direito dos cidadãos-citadinos, e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar em todas as redes e circuitos de comunicação, de informação e de trocas. O que não depende nem de uma ideologia urbanística, nem de uma intervenção arquitetônica, mas de uma qualidade ou propriedade essencial do espaço urbano: a centralidade. Não há realidade urbana [...] sem um centro: sem reunião de tudo que pode nascer no espaço e nele se produzir, sem encontro atual ou possível de todos os ‘objetos’ e ‘sujeitos’.” (tradução livre).<sup>34</sup>

Ana Fani Alessandri Carlos aborda esse conceito em chave semelhante, acentuado o caráter negativo do direito à cidade, associando-o ao questionamento da sociedade capitalista em sua totalidade:

“O direito à cidade, nesse contexto, pode ser entendido como um carecimento radical, uma necessidade que surge na contramão da História que transforma a propriedade comunal em potência abstrata na sociedade capitalista. Na cidade, a negatividade da luta pelo direito à cidade indica a necessidade prática de superação da contradição uso-troca – essa contradição só se resolveria na superação daquilo que funda o capitalismo, a propriedade privada.” (CARLOS: 2005, 241).

---

<sup>34</sup>“S’il est vrai que les mots et concepts: ‘ville’, ‘urbain’, ‘espace’, correspondent à une réalité globale (qui ne se confond pas avec aucun des niveaux définis plus haut) et ne désignent pas un aspect mineur de la réalité sociale, le **droit à la ville** se réfère à la globalité ainsi visée. C’est n’est pas un droit naturel, certes, ni contractuel. En termes aussi ‘positifs’ que possible, il signifie le droit des citoyens-citadins, et des groupes qu’ils constituent (sur la base des rapports sociaux) à figurer sur tous les réseaux et circuits de communication, d’information, d’échanges. Ce qui ne dépend ni d’une idéologie urbanistique, ni d’une intervention architecturale, mais d’une qualité ou propriété essentielle de l’espace urbain: la centralité. Pas de réalité urbaine, affirmons-nous ici et ailleurs, sans un centre: sans un rassemblement de tout ce qui peut naître dans l’espace et s’y produire, sans rencontre actuelle ou possible de tous les ‘objets’ et ‘sujets’.” (LEFEBVRE: 2000a, 21-22).

Nessa empreitada, tal como vieram a fazer Harvey e Smith posteriormente, Lefebvre dirige seu discurso contra os pilares fundamentais do capitalismo, apresentando o direito à cidade como um projeto de resistência à potência homogeneizante encarnada na figura do Estado e ao processo de segregação espacial que sucede à transformação da terra em propriedade privada.

Entretanto, sendo disseminado posteriormente com conteúdos marcadamente distintos daquele que Lefebvre lhe atribuiu, o conceito de direito à cidade tornou-se um emblema de instituições claramente identificadas com a defesa do modo de produção capitalista e suas instituições fundamentais, bem como um princípio reiteradamente mencionado em discursos de cunho reformista e manuais de dogmática jurídica. Nesta transfiguração, este conceito não apenas perde o potencial crítico com que foi originalmente formulado, como passa a ser empregado como um expediente de legitimação das relações sociais a que aqueles que o conceberam buscavam contrapor-se, passando por uma inversão de sentido na qual passa a servir como fundamento ideológico da propriedade privada e do Estado.

A re-significação deste conceito, contudo, nem sempre é realizada de modo explícito. Muitos dos autores que o empregam com sentido distinto daquele que lhe foi atribuído por Lefebvre não apenas deixam de contrapor-se às formulações do referido autor, como ainda fazem referência à sua obra, agindo como se estivessem dando continuidade a uma construção teórica nela iniciada<sup>35</sup>. Nessas abordagens, categorias como “função social da propriedade urbana” e “recuperação das mais valias urbanas” são apresentadas como derivações do conceito de direito à cidade<sup>36</sup>.

Ainda que essas categorias, à primeira vista, possam parecer expressões de um processo gradual de concretização do projeto político contido no referido conceito, aqueles que se propõem a tomar as formulações teóricas de Lefebvre como referência deveriam, para não distorcer sua obra, ter como horizonte a superação das relações em que se

---

<sup>35</sup> Como exemplos desta linha discursiva, ver Alfonsin, Betânia M. *A Política Urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)*. Tese (Doutorado) - Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008; Fernandes, Edésio. “Constructing the ‘Right To the City’ in Brazil”. In *Social Legal Studies* 2007; 16; 201. Londres; Los Angeles; Nova Délhi; Cingapura: Sage Publications, 2007; Saule Júnior, Nelson (org.). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

<sup>36</sup> As referidas categorias serão analisadas no Capítulo 2.

fundamenta o modo de produção capitalista. Caso a perspectiva de tais autores seja outra, a postura coerente seria engajar-se na crítica à obra de Lefebvre, uma vez que suas formulações não expressam como projeto político a mera reforma de instituições como a propriedade privada e o Estado capitalista, mas sim sua superação.

Na perspectiva de Lefebvre, a incompatibilidade entre, de um lado, fatores como a propriedade privada da terra e a subordinação do espaço às normas e planos do Estado capitalista e, de outro, a realização do direito à cidade, não pode ser eliminada através da mera reforma dessas instituições. A sua existência detona processos econômicos, políticos e sociais que conduzem inexoravelmente à homogeneização social, à supressão das formas de uso do espaço que não sejam funcionais à acumulação capitalista e à transformação progressiva do espaço mundial em plataforma de valorização financeira, inviabilizando a concretização do projeto anunciado na obra do referido autor.

No próximo item, passo a analisar a trajetória de transformação dos recursos naturais em propriedade privada e a emergência da renda fundiária como mecanismo de remuneração dos capitais imobilizados nesses ativos econômicos. Serão apontadas as relações existentes entre a dinâmica de circulação do capital financeiro na base fundiária e a intensificação da segregação, buscando-se evidenciar a impossibilidade de realização do projeto político expresso na noção de direito à cidade através da mera reforma das instituições em que se fundamenta o modo de produção capitalista.

## **1.2. A transformação dos recursos naturais em ativos econômicos e a renda fundiária**

### **1.2.1. A natureza e a cidade: os limites da dissociação epistemológica entre as esferas do “natural” e do “artificial”**

Grande parte dos conflitos sociais observados nas diferentes cidades do mundo, bem como dos obstáculos econômicos e políticos com que se deparam os administradores destas localidades, gravitam em torno de uma questão bastante antiga: a apropriação do recurso natural “terra”. Com todas as transformações culturais que a vida urbana trouxe, a questão fundiária não se tornou um tema de importância secundária.

A propriedade privada da terra, ainda que seja representada em diversos discursos como um “direito natural”, nem sempre existiu, sendo fruto de uma conjunção de fatores de ordem material e construções epistemológicas específicas. Como processo histórico que é, a transformação das riquezas utilizadas pelo homem em propriedade privada ainda não atingiu um ponto final, podendo-se observar não apenas a sua expansão geográfica em direção a regiões não plenamente integradas ao modo de produção capitalista, como a sua extrapolação para outros recursos naturais além da terra, como a água e o ar, e mesmo para os chamados bens imateriais, como os conhecimentos tradicionais, as descobertas científicas e o chamado patrimônio cultural. Trata-se, portanto, de um fenômeno que não apenas está em expansão, como também em constante transformação.

A análise da problemática envolvendo a apropriação de recursos naturais no espaço urbano traz dificuldades metodológicas de diversas ordens. O primeiro desafio que se coloca diante de quem se propõe a empreender tal reflexão é o debate sobre as fronteiras conceituais entre cidade e meio ambiente, o “natural” e o “artificial”. Se, por um lado, a simples recusa em se tomar esta diferenciação conceitual como um pressuposto do processo de formulação de abordagens teóricas sobre a realidade urbana representaria uma demonstração de nostalgia epistemológica, por outro, a exploração dos limites desta

distinção pode vir a contribuir para a superação de falsas dicotomias e para a elaboração de discursos capazes de articular problemas sociais aparentemente dissociados, possibilitando a identificação de causalidades comuns aos conflitos relacionados a cada uma destas esferas.

O processo de produção do espaço urbano consiste, fundamentalmente, na sedimentação do trabalho de gerações ao redor de uma centralidade. Este processo se realiza através de um metabolismo permanentemente mutável entre o homem e a base material por ele encontrada onde, esta, figurando como condição inicial sobre a qual a sua força de trabalho é empregada, ganha uma nova configuração após a ação transformadora por ele empreendida, de modo que o produto do trabalho presente se converte em condição para o exercício do trabalho futuro. Se esta nova condição é diferente daquela originalmente encontrada antes da realização de qualquer atividade transformadora, ela não deixa de se colocar como a base material para a realização de qualquer ação futura, impondo-lhe limites e abrindo-lhe possibilidades que, embora diferentes daqueles originalmente encontrados, não deixam de ser “naturais”.

A caracterização de qualquer objeto como algo pertencente à esfera do “natural” tem como condição necessária a existência de um conceito oposto que lhe sirva como contraponto, papel desempenhado pela noção de “artificial”. Esta dicotomia, resultando numa apreensão da cidade como algo não natural, se manifesta não apenas no tratamento conferido à matéria pelas normas jurídicas, como também no âmbito da elaboração de modelos teóricos sobre o direito ambiental, ensejando a fragmentação do conceito de meio ambiente, o que pode ser ilustrado pela diferenciação entre o “meio ambiente natural” e o “meio ambiente artificial”.

Esta forma de se conceber a cidade como elemento externo à esfera do “natural” é replicada de modo sistemático em manuais de direito ambiental e de direito urbanístico, como pode ser exemplificado na seguinte passagem, de Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

“Como já tivemos a oportunidade de ressaltar, o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Dessa forma, todo o espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pelo homem compõem o meio

ambiente artificial [...] Com isso, verificamos que este aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao conceito de *cidade*.” (Fiorillo: 2007, 274).

No entanto, esta diferenciação estanque entre as esferas do “artificial” e do “natural” acaba por obscurecer as interdeterminações existentes entre estes campos apartados, ofuscando a percepção da influência que as abstrações empreendidas pelo ser humano exercem sobre o que se entende por “natureza”, assim como da dimensão natural de muitos dos problemas encontrados no mundo supostamente artificial das cidades.

Porém, ao mesmo tempo em que, no plano epistemológico, ocorre esta cisão entre a cidade e a sua base natural, pode-se observar, no plano programático, uma tentativa de reconciliação entre estas duas esferas através da adição do adjetivo “sustentável” à primeira, o que ocorre tanto em textos normativos, quanto em discursos teóricos sobre a cidade. Como exemplo desta reaproximação, vale mencionar a seguinte passagem, onde Nelson Saule Júnior, fazendo referência ao artigo 2º do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001), postula o reconhecimento do direito às cidades sustentáveis como um direito fundamental:

“Da mesma forma que o direito ao meio ambiente é a base fundamental do direito ambiental, o direito à cidade passou a ser a pedra fundamental do direito urbanístico brasileiro. O direito à cidade está previsto como um direito fundamental no sistema legal brasileiro da seguinte forma nos termos do Estatuto da Cidade (Art. 2º, II): *direito às cidades sustentáveis como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.*” (SAULE JR.: 2007, 63).

Entretanto, paralelamente aos discursos que tomam a cisão entre cidade e natureza como um dado, ou àqueles que tentam reconciliar estes dois conceitos sem deixar de apreendê-los como pólos opostos, observa-se também o surgimento de discursos que buscam desconstruir a representação dicotômica do natural e do artificial, buscando expor os limites desta diferenciação. Neste sentido, vale mencionar as seguintes observações de Erik Swyngedouw:

“Observando mais de perto, contudo, a cidade e o processo urbano são uma rede de processos entrelaçados a um só tempo humanos e naturais, reais e ficcionais, mecânicos e orgânicos. Não há nada “puramente” social ou natural na cidade, e ainda menos anti-social ou antinatural; a cidade é, ao mesmo tempo, natural e social, real e fictícia. Na cidade, sociedade e natureza, representação e ser são inseparáveis, mutuamente integradas, infinitamente ligadas e simultâneas; essa ‘coisa’ híbrida socionatural chamada cidade é cheia de contradições, tensões e conflitos.” (SWYNGEDOUW: 2001, 84).

Ao mesmo tempo em que esta nova natureza que emana da ação transformadora continuada empreendida pelo homem implica uma profunda alteração do modo como este se relaciona com o meio que o circunda, os fundamentos da configuração original por ele encontrada não se apagam completamente. Suas determinações permanecem como condições naturais que se impõem à realização das atividades humanas, ainda que numa espacialidade drasticamente modificada. A vida do homem no mundo altamente urbanizado dos dias de hoje, ambiente que representa, ao mesmo tempo, a condição e o resultado de relações sociais que nem sempre existiram, não se libertou das condicionalidades impostas pela assim chamada “primeira natureza”, dependendo de fatores como uma fonte de recursos hídricos capaz de satisfazer as necessidades da população urbana, um estoque vegetal capaz de garantir que o ar atmosférico tenha uma composição propícia à vida, além de se desenvolver sobre uma base fundiária finita e progressivamente escassa.

O modo de se apreender a realidade e de representá-la através de conceitos é profundamente influenciado pelas relações sociais e condições materiais de uma época, não decorrendo natural e inexoravelmente de um raciocínio lógico que conduza a formulações universalmente aplicáveis, mas expressando os desafios e possibilidades de formações sociais específicas. A representação da natureza como materialidade externa ao homem, objeto dissociável da esfera dos sujeitos, e a correspondente representação de tudo o que é fruto da interferência humana sobre esta materialidade como artificial são construções epistemológicas que refletem necessidades oriundas do processo produtivo.

O metabolismo entre homem e natureza no espaço urbano distancia-se progressivamente das condições em que este se dava na “primeira natureza”. A especialização do trabalho implica necessariamente a alienação, ou seja, um afastamento contínuo entre os produtores e a totalidade dos elementos materiais e dos processos que possibilitam a sua sobrevivência.

A relação do homem com estes elementos passa a ser mediada por relações de troca, onde este, ao invés de produzir diretamente aquilo de que precisa para sobreviver, especializa-se numa atividade produtiva específica, vendendo sua força de trabalho e comprando aquilo que não produz de outros produtores especializados. A condição de viabilidade de um modo de produção assim estruturado é, em termos neoclássicos, a progressiva precificação dos recursos naturais, ou, em termos materialistas, o estabelecimento da propriedade privada sobre os meios de produção e sua incorporação à esfera dos valores de troca.

A trajetória de transformação dos recursos naturais em mercadorias apresenta também sua dimensão epistemológica, surgindo diferentes representações teóricas desse fenômeno. Apesar da dificuldade que a proliferação de discursos sobre a problemática ambiental impõe ao mapeamento das divergências e das principais questões em debate entre as diferentes linhas de pensamento que se ocupam desta matéria, é possível identificar uma polarização em torno dos diferentes entendimentos que se tem da incidência de direitos de propriedade sobre os assim chamados recursos naturais.

De um lado, estariam aqueles que, em maior ou menor grau, alinham-se à hipótese da acumulação primitiva formulada por Marx, interpretando o processo de sujeição dos recursos naturais ao regime de propriedade privada como o fundamento material da exploração de uma classe de não proprietários por uma classe de proprietários e o ponto de partida de um sistema de produção cujo crescimento se coloca como fim em si mesmo.

De outro lado, figuram os representantes do pensamento econômico neoclássico, para quem toda a problemática ambiental decorreria de uma atribuição insuficiente de direitos de propriedade sobre os recursos naturais, sendo este instituto encarado não apenas como um direito natural do homem, mas como um fundamento para a racionalização do processo produtivo e para o equacionamento da problemática ambiental.

No próximo item, serão contrapostas as abordagens de inspiração marxista, centradas na hipótese da acumulação primitiva, às de inspiração neoclássica, que interpretam a atribuição de direitos de propriedade sobre os recursos naturais em termos de eficiência econômica. No item 1.2.2.1, serão analisadas hipóteses associadas à primeira

corrente teórica acima mencionada. No item 1.2.2.2, apontarei os principais fundamentos teóricos que balizam a construção do discurso ambientalista de filiação neoclássica.

### **1.2.2. As interpretações teóricas do estabelecimento de direitos de propriedade sobre os recursos naturais**

#### **1.2.2.1. As abordagens de inspiração marxista**

No âmbito do assim chamado materialismo histórico, tradição de pensamento que se inicia com inversão da dialética hegeliana empreendida por Karl Marx, os processos de formulação de conceitos e representações abstratas dos fenômenos observados no plano fenomênico só podem ser compreendidos a partir da observação das relações sociais de produção, expressando necessidades que emanam desta esfera e sendo condicionados por suas determinações. Por um processo dialético, estas representações se convertem numa instância constitutiva da realidade na qual foram originadas, interferindo nela. Entretanto, sua concepção não pode ser entendida como a expressão de uma razão universal inerente à natureza humana, sofrendo determinações associadas às necessidades e possibilidades de um determinado momento histórico.

A partir destes pressupostos metodológicos, o modo de se conceber a “natureza” carrega em si os fundamentos das relações de produção travadas entre os homens e destes com o mundo material à sua volta. Um aspecto central do modo de produção capitalista, na teoria de Marx, é a apreensão da natureza sob influência do fenômeno por ele chamado de “alienação”.

A especialização do trabalho, desatando as ligações entre aqueles que produzem e os meios de produção e decompondo o processo produtivo em atividades cada vez mais segmentadas, conduz ao afastamento dos produtores do contato imediato com a integralidade dos processos que viabilizam sua reprodução, resultando numa progressiva

sensação de estranhamento por parte do homem em relação àquilo que constitui o objeto primário de todas as suas atividades, a natureza, e num processo de autonomização desta em relação ao homem no plano das representações conceituais. Ao mesmo tempo em que o processo de divisão social do trabalho avança, a idéia de natureza passa a ensejar a formulação de representações idealizadas por parte de diversos setores da sociedade, o que ocorre simultaneamente à transformação de parcelas individualizáveis desta natureza em mercadorias.

Na obra “O Capital”, Marx aponta a existência de uma relação dialética entre o homem e a natureza, de modo que a transformação desta por meio do trabalho humano (processo que se difere fundamentalmente da ação transformadora realizada pelos demais seres vivos em virtude de ser precedida por um exercício mental de abstração, onde se concebe um objetivo a ser atingido através da atividade laboral) é empreendida a partir da corporalidade natural do homem, mas tem como resultado uma alteração desta sua natureza original, resultando na configuração de uma nova natureza:

“Antes de tudo, o trabalho é um processo entre o homem e a Natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a Natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural como uma força natural. Ele põe em movimento as forças naturais correspondentes à sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida. Ao atuar, por meio desse movimento, sobre a Natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. Ele desenvolve as potências nela adormecidas e sujeita o jogo de suas forças a seu próprio domínio.” (MARX: 1985, 149).

A noção de natureza, na obra de Marx, é indissociável do conceito de trabalho, consistindo fundamentalmente no objeto primário sobre o qual este atua. Pode-se dizer que, em sua visão, a idéia de natureza representa um conjunto de elementos materiais e forças físicas que servem (ou podem servir) como valores de uso ao ser humano sem que sua produção e sua reprodução dependam da realização de trabalho. O autor exemplifica o seu raciocínio, afirmando que “a terra (que do ponto de vista econômico inclui também a água), como fonte original de víveres e meios já prontos de subsistência para o homem, é encontrada sem contribuição dele, como objeto geral do trabalho humano (MARX: 1985, 150).”

Trata-se, portanto, de um conjunto de condições materiais que atuam no sentido de produzir (e, poder-se-ia acrescentar, eventualmente de destruir) objetos portadores de valor de uso, sem que para tanto haja necessidade de dispêndio de tempo de trabalho por parte do ser humano. Entretanto, como explicitado na passagem acima transcrita, o homem, por meio das potencialidades naturais encerradas em sua própria corporalidade, possui a faculdade de sujeitar as forças que se manifestam independentemente de qualquer contribuição sua ao alcance de seus objetivos, o que leva a uma permanente transformação do que se entende como natureza. Verifica-se, neste sentido, a existência de uma relação dialética entre trabalho e natureza, onde esta é constantemente transformada pelo primeiro, o que, por sua vez, conduz à transformação incessante das condições materiais sobre as quais o trabalho é empregado<sup>37</sup>. Reforçando esta interpretação, vale mencionar o entendimento de Erik Swingedouw a respeito do que seria o “legado materialista”:

“Em *Grundrisse* e em *O Capital*, Marx insistiu nas fundações ‘naturais’ do desenvolvimento social. Claramente, qualquer abordagem materialista necessariamente adota uma perspectiva que sustenta que a ‘natureza’ é parte integrante do ‘metabolismo’ da vida social. As relações sociais operam metabolizando o meio ambiente ‘natural’ através do qual tanto a sociedade quanto a natureza são transformadas e novas formas sicionaturais são produzidas. Enquanto a natureza fornece o fundamento, as relações sociais produzem a história da natureza e da sociedade (SWYNGEDOUW: 2001, 86)”.

A manipulação das forças da natureza, mesmo podendo resultar numa configuração material que potencialize a oferta de objetos úteis cuja produção não dependa imediatamente do trabalho humano, só pode ser empreendida através do emprego de força trabalho<sup>38</sup>, constatação esta que vai representar um ponto de convergência no pensamento

---

<sup>37</sup> Uma hipótese materialista acerca do significado da crise ecológica contemporânea poderia ser a constatação de que o efeito agregado da atividade de transformação da natureza pelo homem não resulta apenas na sujeição das forças naturais ao atendimento de suas necessidades e, conseqüentemente, na redução do *quantum* de trabalho agregado necessário para a produção da mesma quantidade de um determinado conjunto de objetos portadores de valor de uso, mas também acarreta conseqüências imprevistas e/ou indesejadas que são disfuncionais, fazendo com que suas forças ajam no sentido de destruir valores de uso produzidos e de elevar o montante de trabalho humano necessário para a produção de um mesmo *quantum* de valor de uso. O uso das águas de um rio poluído, por exemplo, demanda custos de tratamento (ou seja, trabalho) que não seriam necessários na ausência das atividades que acarretaram a alteração de suas condições originais.

<sup>38</sup> A construção de uma usina hidrelétrica, por exemplo, consiste num rearranjo da matéria que, se num momento inicial demanda o emprego de um montante expressivo de trabalho, posteriormente fornece uma quantidade de energia que, utilizada no processo produtivo sob diversas formas, resulta numa economia de

econômico entre a tradição marxista e o liberalismo clássico. Os principais expoentes da economia política clássica, Marx, Smith e Ricardo, a despeito de suas profundas diferenças quanto aos pressupostos metodológicos adotados e às implicações políticas de suas respectivas formulações teóricas, compartilhavam uma premissa fundamental que os diferencia dos fisiocratas e dos neoclássicos, a convicção de que todo valor excedente emana do trabalho, e não da terra, como acreditavam os representantes do pensamento econômico que os antecedeu, nem da percepção subjetiva de felicidade por parte dos consumidores, como entendem os mais influentes representantes do pensamento econômico contemporâneo. No entanto, as profundas diferenças no tocante ao modo como estas duas tradições interpretam o significado do estabelecimento e da difusão de direitos de propriedade produziram reflexos na formulação de discursos sobre a apropriação dos recursos naturais até os dias de hoje.

Na obra de Marx, o estabelecimento de relações de propriedade sobre os recursos naturais, mais especificamente sobre a terra, desempenha um papel crucial no estabelecimento das condições para a emergência do modo de produção capitalista. A passagem do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista tem como elemento fundamental a transformação da força de trabalho em mercadoria, processo que tem como condição básica a separação progressiva entre os produtores e os meios de produção. Se o elemento fundamental de uma economia capitalista, de acordo com as proposições de Marx, é a existência do trabalho livre e assalariado, a generalização desta relação de produção depende do estabelecimento de condições materiais em que os produtores se vejam obrigados a vender a sua força de trabalho para obter os meios necessários à própria sobrevivência. A incidência de direitos de propriedade sobre os meios de produção, entre os quais se inclui a terra, objeto primordial do trabalho humano, ao excluir a grande massa da população do acesso aos referidos recursos, impede que os produtores empreguem o próprio trabalho na produção do conjunto de insumos necessários à própria sobrevivência, forçando-os a vender a própria força de trabalho para assim adquirir os bens de que necessitam no âmbito de um sistema de produção baseado em trocas mercantis.

---

tempo de trabalho humano indubitavelmente superior ao que foi exigido em sua construção, ilustrando o que Marx chama de manipulação das forças da natureza.

Este processo de transformação de produtores camponeses em trabalhadores assalariados, mediado pelo que Marx chama de “acumulação primitiva”, estabelece a liberdade do trabalhador no duplo sentido da palavra. O trabalhador torna-se livre para vender a própria força de trabalho, sendo desatados os laços que prendiam o servo ao senhor feudal ou o escravo ao seu dono, ao mesmo tempo em que este mesmo trabalhador se defronta com o mundo com as mãos “livres” dos meios necessários à produção dos insumos necessários à sua sobrevivência, uma vez que os referidos insumos, ao se tornarem propriedade privada, são excluídos da esfera de coisas cujo acesso se dá de maneira desimpedida, dado que estes passam a ser privadamente apropriados por uma pequena classe de proprietários.

Se, no modo de produção feudal, a exploração dos produtores se dá de forma direta e explícita, de modo que estes não gozam de igualdade jurídica, subordinando-se abertamente a um senhor feudal para o qual destinam uma parcela determinada (e perceptível) de sua produção e de seu tempo de trabalho, não dispondo da possibilidade de ascensão social, o modo de produção capitalista rompe, ao menos aparentemente, com o caráter estamental da sociedade feudal, estabelecendo a igualdade formal entre os indivíduos, a mobilidade social e substituindo a exploração às claras por mecanismos de exploração velada da força de trabalho. Ao invés de apropriar-se de uma parcela do produto do trabalho em espécie, ou de exigir-se o emprego de uma determinada quantidade de tempo para o cultivo das terras senhoriais, os mecanismos de exploração tornam-se mais sutis sob o capitalismo, de modo que o salário recebido pelos trabalhadores em contrapartida ao tempo gasto no processo produtivo é sempre inferior ao valor adicionado ao produto por meio de sua atividade, sendo esta diferença, chamada por Marx de *mais valia*, apropriada pelo capitalista.

A apropriação do recurso natural “terra” em regime privado por uma classe social representa, na obra de Marx, o mecanismo que sela a privação de toda uma classe de não proprietários da possibilidade de produzir sem ter que vender a própria força de trabalho àqueles que se tornaram proprietários dos meios de produção, caracterizando-se como o alicerce do estabelecimento das relações capitalistas de produção. O conceito de “capital” em sua obra não se traduz numa coisa, ou num conjunto de coisas, como ouro, prata, terra, máquinas, papel-moeda, entre outros, mas sim numa relação social mediada por coisas,

onde a privação da classe trabalhadora do acesso às referidas coisas (os meios de produção) atua como condição de subordinação desta ao regime de trabalho assalariado, conferindo ao capitalista a possibilidade de comprar força de trabalho e empregá-la num processo permanente de valorização do valor.

Um fator de importância central na teorização elaborada por Marx sobre a gênese do modo de produção capitalista, que exerce influência decisiva sobre o processo de extensão do instituto da propriedade privada aos recursos naturais, e sobre a intensidade crescente com que estes são transformados ao longo do processo produtivo, é o que o autor chama de capital fictício, ou capital portador de juros. Se a incidência da propriedade privada sobre os meios de produção estabeleceu as condições materiais para a formação de uma economia baseada na troca, o advento do capital fictício representou um passo decisivo para a superação das barreiras à circulação de mercadorias e de todas as formas de riqueza, possibilitando uma ampliação de escala das atividades econômicas sem precedentes.

O surgimento do capital portador de juros não apenas ofereceu uma forma de representação das riquezas materiais suficientemente abstrata para possibilitar a intercambialidade de produtos em escala mundial, contribuindo para remover os obstáculos ao desenvolvimento das forças produtivas, como introduziu uma dinâmica em que a expansão permanente da atividade econômica se coloca como um imperativo, fazendo com que a produção deixe de ser apenas um meio para a satisfação das necessidades humanas e se converta num fim em si mesmo.

O *modus operandi* deste instituto reside fundamentalmente no empréstimo de um *quantum* de valor por um agente econômico a outro, sendo a operação condicionada à devolução do montante inicial, acrescido de uma porcentagem do mesmo, após a decorrência de um lapso temporal. Para pagar os juros do capital emprestado, o tomador precisa empregá-lo no processo produtivo de modo a obter um *quantum* de valor que supere o montante adiantado. Na medida em que os mecanismos de financiamento se generalizam nas relações econômicas, levando à formação de cadeias de credores e devedores de complexidade e abrangência geográfica crescentes, a lógica do dinheiro que, uma vez investido, se converte numa quantidade maior de dinheiro após um determinado período de tempo, passa a comandar a racionalidade de todo o processo produtivo.

Do surgimento dos primeiros instrumentos creditícios na Itália renascentista à formação de um mercado de derivativos mundialmente articulado, a relação de instrumentalidade existente entre os mecanismos financeiros e o processo produtivo inverte-se progressivamente, de modo que os primeiros, de meros fatores de dinamização da produção, passam a subordiná-la como meio de sua realização.

O produtivismo assume, na leitura de Marx, um papel estrutural num modo de produção que tem no capital portador de juros seu fator primordial de racionalização, sendo inconcebível sua superação sem que se questionem os fundamentos deste modo de produção. A “frutificação” da massa agregada de capital adiantado não se realiza sem que haja um aumento do *quantum* de valor em circulação num determinado espaço econômico, o que faz do aumento constante da produção um fator necessário para que não se configure uma crise sistêmica.

Na medida em que o setor financeiro se expande, a necessidade de se empregar de forma lucrativa as crescentes massas de capital acumulado se torna um desafio cada vez mais complexo. O processo que Marx chama de acumulação primitiva, ou seja, a extensão da propriedade privada a valores de uso empregados de alguma forma ao longo do processo produtivo, mas ainda não subordinados ao valor de troca, coloca-se como uma possibilidade de emprego rentável das massas de capital acumulado em busca de valorização.

Um debate que se coloca é o alcance temporal desta hipótese. Ao apontar a acumulação primitiva como o mecanismo fundamental para o estabelecimento de relações capitalistas de produção, Marx não esclareceu qual seria o ponto terminal deste processo, deixando em aberto algumas questões, como se este estaria em vias de ser concluído nas economias centrais, mas ainda encontrando um longo caminho a ser trilhado em economias periféricas, ou se haveria a possibilidade deste mecanismo se apresentar sob novas formas mesmo no âmbito do capitalismo avançado.

Empreendendo uma atualização desta categoria, Harvey levanta a hipótese do caráter permanente desta modalidade de acumulação. O mecanismo que Harvey chama de acumulação por dispossessão se manifestaria tanto de forma semelhante aos cercamentos descritos por Marx numa Inglaterra pré-revolução industrial, como se aprofundaria,

adquirindo novas formas em contextos onde o estabelecimento da propriedade privada sobre a base fundiária já se encontra concretizado de longa data. Traçando uma distinção entre duas formas de reprodução do capital, a acumulação por disposessão e a reprodução ampliada, Harvey associa ao primeiro mecanismo processos como o estabelecimento de direitos de propriedade intelectual, a privatização de bens e serviços públicos anteriormente controlados pelo Estado, entre outros, fazendo uma leitura das transformações vividas no final do século XX como um deslocamento do eixo dinâmico do capitalismo da segunda para a primeira forma mencionada.

Se Harvey confere a esta categoria uma abrangência mais ampla do que aquela encontrada nos exemplos empíricos apresentados por Marx, o fundamento do referido mecanismo permanece o mesmo, consistindo basicamente no estabelecimento de condições de produção onde a absorção progressiva de valores de uso pela esfera do valor de troca priva os produtores do livre acesso aos meios necessários à produção dos bens de que precisam, fazendo com que a venda da própria força de trabalho se imponha progressivamente como a única forma de participação no processo produtivo, o que alimenta as massas de capital sobreacumulado com uma crescente oferta de força de trabalho a ser absorvida.

A hipótese de Marx foi concebida num contexto em que o estabelecimento de direitos de propriedade sobre os recursos naturais ainda se encontrava muito aquém do estágio atingido no mundo contemporâneo. No entanto, o apontamento deste mecanismo como, ao mesmo tempo, condição e resultado do estabelecimento das relações capitalistas de produção, parece representar uma inquestionável capacidade de predição dos acontecimentos futuros por parte de sua teoria.

A crescente extensão de direitos de propriedade sobre os recursos naturais a que estamos assistindo e, mais do que isso, a existência de uma relação entre o estágio em que este processo se encontra e o maior ou menor grau de desenvolvimento das forças produtivas em diferentes contextos geográficos, parecem confirmar a sua hipótese acerca da relação intrínseca e mutuamente determinante entre a apropriação de recursos naturais em regime de propriedade privada e a gênese de relações capitalistas de produção.

O estabelecimento de direitos de propriedade sobre os recursos naturais apresenta uma íntima relação com sua escassez. Este processo sistêmico de subsunção de todos os processos materiais às leis de circulação do valor não se processa de maneira uniforme no tempo e no espaço, nem atinge a totalidade dos recursos naturais existentes simultaneamente, ocorrendo de forma diferenciada conforme o contexto. O estabelecimento de um sistema generalizado de propriedades sobre a terra foi a primeira manifestação de uma tendência mais abrangente de transformação de valores de uso cuja existência independe do trabalho humano em valores de troca, processo cuja continuidade se verifica, por exemplo, na crescente regulação e cobrança pelo uso da água, pelos recentes acordos que estabelecem mercados internacionais para a comercialização de direitos de poluir a atmosfera, entre outros mecanismos de precificação dos recursos ambientais, progressivamente convertidos em ativos econômicos.

No contexto em que Marx escreveu, o estágio em que se encontrava o processo de transformação da natureza em virtude da realização de atividades produtivas, ainda que passando por uma vertiginosa aceleração, estava longe do patamar atingido nos dias de hoje, havendo uma considerável abundância de elementos não modificados pelo trabalho humano cuja apropriação ainda não ensejava uma conflituosidade comparável com a que se verifica no momento atual.

Já na segunda metade do século XX, Lefebvre levanta uma hipótese relacionando a intensificação da atividade produtiva e a incorporação dos recursos naturais ao campo de preocupação da economia política:

“Por um movimento dialético, a nova abundância (relativa) dos produtos industriais na sociedade dita de consumo se acompanha de um fenômeno inverso, as novas raridades [...] Os bens outrora abundantes porque ‘naturais’, que não tinham valor em virtude de não terem sido produzidos, tornam-se raros. Eles se valorizam. É preciso produzi-los; eles adquirem, então, além do valor de uso, um valor de troca.” (tradução livre).<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> “Par un mouvement dialectique, la nouvelle abondance (relative) des produits industriels dans la société dite de consommation s’accompagne d’un phénomène inverse, les nouvelles raretés. [...] Des biens jadis abondants parce que ‘naturels’, qui n’avaient pas de valeur parce qu’ils n’étaient pas produits, deviennent rares. Ils se valorisent. Il faut les produire; ils prennent, donc, avec la valeur d’usage, une valeur d’échange.” (Lefebvre: 2000b, 379-381).

Essa inversão, resultando numa crescente dificuldade de se delimitar de modo preciso aquilo que é fruto do trabalho humano daquilo que é encontrado em estado bruto sem a sua contribuição, coloca em causa as concepções acerca da natureza nos termos formulados por Marx. Se, por um lado, Marx apontou a existência de uma relação dialética entre a natureza e o processo de trabalho, por outro, o foco no processo de trabalho *per se* tendeu a reproduzir, nas palavras de Swingedouw, “o próprio problema que pretendeu criticar”. Segundo este autor, “ao tomar a natureza como substrato para o desenrolar das relações sociais, especialmente das relações de trabalho, essa análise concebeu a base material da vida social considerando os ‘processos naturais’ como um domínio externo à vida social”. Swingedouw conclui a ressalva dirigida a Marx afirmando que, “ironicamente, isto [sua concepção de natureza] é quase exatamente idêntico à ideologia burguesa da natureza como algo externo à sociedade, ainda que universal em seu funcionamento (SWINGEDOUW: 2001, 87)”.

Fazendo alusão a algumas considerações feitas por Smith sobre a relação entre a natureza e o processo de produção, Swingedouw identifica uma convergência entre este autor e Lefebvre na adoção do conceito de ‘produção do espaço’, afirmando que esta expressão “sugere que a própria natureza é um processo histórico-geográfico (SWINGEDOUW: 2001, 87)”. Segundo o autor, a formulação empreendida por Lefebvre “insiste na indissociabilidade entre sociedade e natureza e mantém a unidade da socrionatureza como uma coisa produzida”, de modo que “tanto a sociedade quanto a natureza são produzidas, conseqüentemente maleáveis, transformáveis e transgressivas (SWINGEDOUW: 2001, 87)”. Swingedouw menciona ainda a ponderação de Smith no sentido de que, se por um lado, nem todos os fenômenos naturais são redutíveis a processos sociais, por outro, a idéia de uma natureza pura é também problemática:

“Smith não sugere que todos os processos não humanos são socialmente produzidos, mas alega que a idéia de uma espécie de natureza absolutamente pura (primeira natureza nos termos de Lefebvre) torna-se crescentemente problemática à medida que a socrionatureza produz uma ‘natureza’ inteiramente nova no espaço e no tempo e o número de híbridos e quase-objetos se multiplica. De fato, desde o início da modernização, mas em ritmo acelerado na medida em que ela avançava, os objetos e sujeitos da vida cotidiana tornaram-se gradualmente mais socrionaturais.” (Swingedouw: 2001, 87).

Swingedouw prossegue sua incursão no pensamento de Lefebvre, destacando o reconhecimento do caráter determinante das representações simbólicas e discursivas da natureza, ao lado dos processos materiais, no processo de produção da sociónatureza:

“Como insistiu Lefebvre (1991), a produção da natureza (espaço) transcende condições e processos meramente materiais, mas está relacionada à produção de discursos sobre a natureza (principalmente por cientistas, engenheiros e profissionais afins) por um lado e, por outro, de poderosas imagens e símbolos inscritos nessa coisa chamada ‘natureza’ (pureza, um código moral, originalidade, ‘sobrevivência do mais apto’, ambiente selvagem etc...).” (Swingedouw: 2001, 88).

O diagnóstico feito por Lefebvre, coincidindo cronologicamente com a realização da Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, evento promovido pela Organização das Nações Unidas na cidade de Estocolmo em 1972, antecipa o que seria um aspecto central dos desdobramentos da problemática ambiental nos planos discursivo e prático nos anos subsequentes: a necessidade de atribuição de valor de troca aos recursos naturais.

A despeito dos diversos discursos contestadores que emergem nesta época, questionando o produtivismo e, de forma mais ampla, os valores materialistas da civilização ocidental, como a ideologia do eco-desenvolvimento, que tem na figura de Ignacy Sachs um de seus principais expoentes, a questão ambiental não ficaria de fora da lógica economicista do pensamento neoclássico, que se estabelece como doutrina hegemônica a partir da configuração da crise do desenvolvimentismo de matriz keynesiana na década de 1970.

A “sustentabilidade”, ao invés de se colocar como um obstáculo à manutenção dos pressupostos do sistema econômico vigente, converte-se num argumento usado para legitimar o seu aprofundamento. Ao invés da reflexão acerca dos conflitos sociais envolvidos na apropriação dos recursos naturais, temática que ocupa uma posição central nos discursos sobre o tema da sustentabilidade de inspiração crítica, o debate ambientalista vem sendo travado fundamentalmente em torno da questão da eficiência na alocação dos recursos naturais, ensejando a proliferação de toda uma produção literária voltada para o

apontamento dos arranjos normativos e regulatórios mais adequados à precificação destes recursos.

Numa posição diametralmente oposta àqueles que abordam a questão da apropriação dos recursos naturais a partir da hipótese da acumulação por dispossessão (ou primitiva), estariam os defensores de um liberalismo radical, para quem as irracionalidades no uso destes recursos decorreriam do estabelecimento insuficiente de direitos de propriedade sobre os mesmos. No próximo item, será abordada a influência do pensamento econômico neoclássico na formulação de discursos e práticas centrados na atribuição de valor de troca aos recursos naturais.

#### **1.2.2.2. A perspectiva neoclássica**

A construção da agenda ambiental no final do século XX e início do século XXI teve como pano de fundo a predominância do pensamento econômico de orientação neoclássica no cenário mundial. Partindo da suposição de que a degradação do meio ambiente tem como causa fundamental o não estabelecimento de direitos de propriedade sobre os recursos naturais, os partidários desta corrente de pensamento entendem que o equacionamento da presente crise ecológica depende do estabelecimento de condições para o surgimento de mercados onde estes recursos possam fluir como ativos econômicos precificados e dotados de liquidez.

A produção bibliográfica de matriz neoclássica explica a degradação dos recursos naturais como uma consequência de um fenômeno denominado externalidade, que consiste na transmissão de benefícios ou prejuízos entre agentes econômicos sem que estes estejam incorporados ao sistema de preços que media as transações econômicas. Sem a atribuição de direitos de propriedade, ou no caso da existência de obstáculos para a sua definição, os benefícios decorrentes da exploração de um determinado bem ou serviço não podem ser privadamente apropriados, o que faz com que estes recursos não figurem como objetos de transações comerciais precificadas, como ocorre com os bens privados.

Conseqüentemente, os agentes econômicos não teriam incentivos para deixar de utilizar, reduzir a intensidade de uso ou tomar iniciativas orientadas para garantir o provimento destes recursos, o que se colocaria como causa fundamental da alegada insustentabilidade ecológica das atividades produtivas. O estabelecimento de um sistema de propriedades incidente sobre os mesmos é, então, apontado como uma medida necessária para a racionalização do seu consumo por parte dos diferentes agentes econômicos e para que estes recursos passem a ser ofertados nas quantidades socialmente desejáveis. Assim, para os representantes desta corrente teórica, sua inclusão na esfera das mercadorias se coloca como uma condição para se atingir padrões sustentáveis de produção.

Esta vertente teórica utiliza uma particularização da categoria de externalidade, os chamados bens públicos, para explicar a degradação dos recursos ambientais, identificando a ausência da propriedade privada como a causa primordial do referido problema. Estes bens teriam como característica fundamental o fato de não gozarem plenamente de dois atributos dos bens privados ditos “puros”, a rivalidade e a exclusividade.

A não rivalidade significa que o consumo do bem em questão por um indivíduo não prejudica o seu consumo por outro indivíduo. A título de exemplo, uma garrafa de água seria um bem cujo consumo é caracterizado pelo atributo da rivalidade, não podendo proporcionar o mesmo nível de satisfação individual se consumida por dois indivíduos ao invés de ser consumida por apenas um indivíduo. O mesmo não ocorre com um concerto musical, uma vez que este pode proporcionar satisfação a dois consumidores ao mesmo tempo, sem que o nível de satisfação proporcionado ao primeiro interfira no nível de satisfação alcançado pelo segundo, e vice-versa.

O atributo da não exclusividade, por sua vez, diz respeito à impossibilidade material de se privar uma coletividade do acesso a um determinado bem quando este é colocado à disposição de algum indivíduo. O ar puro (considerando que sua manutenção em condições adequadas à saúde humana envolve custos), por exemplo, não pode ser proporcionado a um indivíduo ou grupo sem que seja automaticamente disponibilizado ao conjunto da população, sendo um caso típico de bem não exclusivo.

A partir do diagnóstico neoclássico, a impossibilidade de se auferir privadamente os benefícios da exploração de bens dotados destas características se coloca como uma barreira à sua produção no contexto de uma economia de mercado. Diante dessa constatação, o estabelecimento de mecanismos jurídicos que atuem no sentido de promover a internalização ao sistema de preços dos benefícios e prejuízos associados à sua produção e consumo ingressa progressivamente na agenda de governos e organismos internacionais.

No plano teórico, este diagnóstico relacionando a degradação dos recursos naturais à ausência de definição de direitos de propriedade sobre os mesmos tem como uma de suas expressões mais significativas um artigo escrito por Garret Hardin no ano de 1968. Com o sugestivo título de “*The Tragedy of Commons*”, o autor analisa a forma como os indivíduos de uma comunidade fictícia se comportam em relação aos bens não submetidos ao regime de propriedade privada. Tomando como pressuposto uma tendência natural do homem a agir egoisticamente, buscando sempre maximizar os próprios ganhos sem levar em consideração as conseqüências que sua conduta acarreta à coletividade, Hardin descreve uma dinâmica onde a somatória de comportamentos racionais, orientados para a maximização da utilidade individual, conduz os bens comuns a uma situação trágica. Em suas palavras:

“A tragédia dos bens comuns se desenvolve da seguinte maneira. Imagine um pasto aberto a todos. Deve-se esperar que cada pastor tentará criar tanto gado quanto possível nas terras comuns. Este arranjo pode funcionar de modo razoavelmente satisfatório por séculos porque as guerras tribais, a caça e as doenças mantêm o número de seres humanos e animais bem abaixo da capacidade de carga da terra. Finalmente, contudo, chega o dia do ajuste de contas, isto é, o dia em que o longamente desejado objetivo de estabilidade social torna-se uma realidade. A partir deste ponto, a lógica inerente aos bens comuns sem remorsos gera tragédia”. (tradução livre).<sup>40</sup>

Para o autor, a ausência de atribuição de direitos de propriedade é tolerável em comunidades de baixa densidade demográfica. No entanto, mostra-se uma realidade

---

<sup>40</sup> “The tragedy of the commons develops in this way. Picture a pasture open to all. It is to be expected that each herdsman will try to keep as many cattle as possible on the commons. Such an arrangement may work reasonably satisfactorily for centuries because tribal wars, poaching, and disease keep the numbers of both man and beast well below the carrying capacity of the land. Finally, however, comes the day of reckoning, that is, the day when the long-desired goal of social stability becomes a reality. At this point, the inherent logic of the commons remorselessly generates tragedy.” (HARDIN: 1968, 1243-1248).

insustentável à medida que sua população cresce. O autor conclui o referido artigo postulando a necessidade de se prosseguir no processo de eliminação dos regimes de apropriação de recursos naturais em bases comunais, sustentando ainda a necessidade de se estabelecer mecanismos de controle do crescimento populacional.

Ao defender a adoção de medidas que representam uma restrição à liberdade individual, como o controle populacional, Hardin afasta-se de uma postura liberal ultraradical, admitindo algum intervencionismo do Estado. Entretanto, o diagnóstico traçado quanto à tendência inexorável à degradação dos recursos naturais caso estes não sejam submetidos ao regime de propriedade privada demonstra uma inequívoca filiação do autor ao individualismo metodológico que permeia o pensamento neoclássico, reafirmando a crença na figura do indivíduo racional maximizador de utilidade que “naturalmente” se comporta de modo egoísta como uma premissa teórica fundamental.

No influente artigo “*The problem of social cost*”, escrito na mesma época, Ronald Coase, este indubitavelmente um liberal radical, traz para o debate ambiental algumas das orientações que vinham sendo afirmadas no tocante à intervenção do Estado na economia no contexto da crise do desenvolvimentismo pós-guerra. Se, até aquele momento, o tratamento dado a essa questão tinha entre suas principais referências teóricas um artigo escrito por Arthur Cecil Pigou na década de 30, intitulado “*The economics of welfare*”, de nítida inspiração keynesiana, a referida obra de Coase abalaria a racionalidade subjacente às chamadas “taxas pigouvianas”.

Para Pigou, as atividades geradoras de externalidades negativas deveriam ser taxadas, enquanto que aquelas que produzissem externalidades positivas deveriam ser subsidiadas. Em seu modelo, a correção das externalidades envolveria a intervenção do Estado, que cumpriria o papel de definir quais seriam as atividades passíveis de receber subsídios e quais aquelas que deveriam sofrer uma elevação da carga tributária. Na esteira da ascensão do pensamento neoliberal na década de setenta, este modelo de correção de externalidades passa a ser fortemente criticado, passando a ser visto como fonte de ineficiências e cedendo espaço a propostas mais centradas na lógica do mercado.

Fortemente crítico de qualquer forma de intervenção estatal, Coase entendia que, presentes os pressupostos do mercado ideal da teoria econômica neoclássica, a correção

das externalidades deveria se processar através de barganhas privadas. A intervenção do Estado seria justificável apenas em casos onde a existência de elevados custos de transação se colocasse como uma barreira à concretização de negociações entre os agentes privados, situação em que sua entrada em cena, limitada à alocação de direitos de propriedade sobre os recursos naturais entre os agentes privados em vistas à criação de um mercado, mostraria-se oportuna. Segundo os pressupostos do pensamento econômico neoclássico, no interior do qual Coase projetou-se como um dos principais expoentes teóricos, a alocação de recursos numa coletividade atingirá o nível máximo de eficiência se for determinada a partir de um critério fundamental, a disposição em pagar por parte dos indivíduos. O parâmetro adotado pelos representantes dessa corrente teórica para mensurar o grau de eficiência alocativa é a utilidade agregada, ou seja, a somatória da percepção subjetiva de felicidade por parte de cada indivíduo.

Transplantando as premissas da microeconomia para a análise de instituições políticas, ciência construída a partir do conceito do *homo economicus*, sujeito cuja natureza racional impele a agir permanentemente em busca da maximização da própria utilidade, as vertentes mais radicais do pensamento econômico neoclássico proclamaram a existência de uma relação inevitável entre a intervenção do Estado na esfera econômica e a perda de utilidade agregada, fazendo deste um sinônimo de ineficiência. Por um conjunto de fatores, que vão da incapacidade por parte dos representantes políticos e burocratas de identificar quando a interferência numa dada situação alocativa poderia ou não resultar em ganhos de utilidade agregada ao diagnóstico de que o agente político, agindo sempre de modo a maximizar a própria utilidade através da busca por recursos e votos, será inexoravelmente capturado por grupos de interesses cujo grau de organização permita a “compra” de uma regulação favorável, o apelo ao Estado para lidar com as externalidades será percebido por esta corrente de pensamento como uma alternativa do tipo *second best*, sendo admissível apenas na ausência de condições para o equacionamento das falhas de mercado através de negociações “livremente” pactuadas entre agentes privados.

Ao invés dos rígidos parâmetros estabelecidos pelos instrumentos de comando e controle, ou dos mecanismos regulatórios destinados a promover a internalização dos custos ambientais (os chamados instrumentos econômicos), ambos fadados a gerar ineficiências, a racionalização do uso dos recursos naturais seria melhor garantida por meio

de negociações privadas, uma vez que a escassez dos recursos naturais se refletiria imediatamente na disposição dos agentes econômicos em pagar por eles, de onde surgiriam automaticamente mercados para a sua comercialização.

Esta vertente do discurso ambiental faz uma leitura diametralmente oposta da relação entre o capital financeiro e os recursos naturais do que aquela formulada pelas correntes críticas de inspiração marxista. Enquanto que, para as últimas, este instituto conduz inexoravelmente à percepção do aumento da produtividade como um fim em si mesmo, levando a uma inevitável intensificação da pressão exercida sobre a base de recursos naturais, para o pensamento neoclássico, a incorporação dos recursos naturais à esfera das transações financeiras consiste num mecanismo que não apenas proporciona um rompimento das barreiras à sua circulação mercantil, como também um expediente capaz de antecipar as tendências de oscilação em seu preço, fornecendo aos agentes produtivos sinais que orientem a tomada de decisões de investimento, contribuindo assim para que se atinja um equilíbrio entre oferta e demanda desses insumos.

Do surgimento de um discurso crítico dirigido contra algumas das concepções da civilização moderna nos anos setenta, marcado pela denúncia da intensa degradação ambiental trazida pelo “progresso” material da sociedade, à afirmação do “desenvolvimento sustentável” como uma palavra de ordem capaz de forjar um aparente consenso mundial nos anos subseqüentes<sup>41</sup>, reunindo setores que vão desde movimentos ambientalistas até corporações transnacionais, a “natureza” passou por uma progressiva incorporação à esfera da troca tanto no plano ontológico quanto no epistemológico, sendo progressivamente fragmentada numa série de “recursos” específicos e transformada em mercadoria, ao mesmo tempo em que passou a ser representada nos discursos hegemônicos como “capital”. A recente criação de um mercado internacional de créditos de carbono, ativo financeiro que representa o direito de emitir uma determinada quantidade de gases causadores de efeito estufa na atmosfera, significa um aprofundamento do processo de incorporação de recursos naturais ao sistema de preços do mercado.

---

<sup>41</sup> Neste sentido, vale mencionar as seguintes considerações de Marcos Nobre: “[A] situação atual parece [...] cristalizar uma configuração nova na utilização da noção de DS. Se no seu nascedouro esta noção delimitou um campo de batalha de vastas dimensões pela determinação do seu significado e do seu alcance político, social e econômico, hoje a situação é de nítido estreitamento da arena de disputa política, situação resultante, como tentei demonstrar aqui, dos novos parâmetros institucionais da categoria de DS. O DS se tornou, seja um instrumento subalterno de uma maquinaria econômica, seja uma bandeira de luta utópica.” (NOBRE: 2002, 93).

No momento em que a atribuição de direitos de propriedade, restringindo o acesso aos recursos naturais a todos aqueles que não são seus proprietários, transforma-os em mercadoria, e sua produção passa a ser uma atividade potencialmente lucrativa. Na medida em que a busca do assim chamado equilíbrio ecológico se converte num negócio, desaparece, ao menos a partir da perspectiva neoclássica, a oposição entre crescimento econômico e preservação da natureza,. Nas palavras de Enrique Leff:

“Se nos anos setenta a crise ambiental levou a proclamar a necessidade de travar o crescimento, antes que se atingisse o colapso ecológico, nos anos noventa a dialética da questão ambiental produziu a sua negação: hoje o discurso neoliberal afirma o desaparecimento da contradição entre ambiente e crescimento.” (LEFF: 2000, 291).

A “questão ambiental”, ao mesmo tempo em que, para alguns, impõe-se como um fator de elevação nos custos de produção, para outros, coloca-se como uma possibilidade de criação de atividades e produtos novos e rentáveis, não sendo, como alguns acreditam, apenas um obstáculo à perpetuação do modo de produção capitalista, mas também uma fonte de oportunidades para sua reprodução em virtude do surgimento de uma nova gama de mercadorias cuja produção se projeta como uma modalidade de emprego lucrativa de massas de capital sobreacumulado.

Ao criticar o que chama de estratégia de capitalização da natureza por sua incapacidade de promover uma apropriação equitativa dos recursos naturais e da riqueza socialmente produzida, bem como sua incompatibilidade com o desenvolvimento de um paradigma sócio-ambiental capaz de reverter a subordinação da natureza à produção, e não pela impossibilidade desta estratégia vir a promover a internalização dos custos ambientais ao sistema de preços, Leff se diferencia de uma associação simplista, porém bastante difundida no interior do discurso ambientalista de inspiração crítica, entre as dificuldades impostas à continuidade do crescimento econômico em virtude da presente crise ecológica e o inexorável colapso do modo de produção capitalista. Em suas palavras:

“O problema não radica num limite econômico absoluto da exploração capitalista da Natureza sob condições de racionalidade ecológica, mas nos seus efeitos distributivos, o acesso social aos bens naturais e à propriedade dos meio naturais e tecnológicos de

produção, que condicionam as formas de produção e a apropriação social da riqueza [...] a racionalidade econômica pode internalizar, dentro de certas limitações os objetivos da sustentabilidade ecológica. Todavia, isso não contribui necessariamente para os propósitos da equidade social, que foi jogada para segundo plano pelas forças do poder que estão dando a forma ao discurso e à racionalidade do crescimento sustentado.” (LEFF: 2000, 280-1).

Ao mesmo tempo em que, para as correntes teóricas de inspiração neoclássica, a precificação dos recursos naturais figura como uma proposição normativa, nos discursos de orientação marxista, a incorporação destes recursos à esfera do valor de troca se coloca ao mesmo tempo como uma constatação empírica e um objeto de crítica. A despeito dessa diferença fundamental, essas duas correntes apontam para a continuidade e o aprofundamento do processo em questão.

Ao longo deste item, busquei evidenciar o modo como o instituto da propriedade privada impõe-se progressivamente sobre os recursos naturais com o avanço do capitalismo, revelando-se, simultaneamente, como condição, meio e produto deste sistema econômico. Trata-se de “condição” porque é com base nesse mecanismo que se dá a renovação permanente das condições materiais que possibilitam a sujeição dos produtores ao regime de trabalho assalariado, fator estruturante das relações sociais capitalistas e fundamental para a sobrevivência desse modo de produção. É “meio” porque, num sistema econômico onde o produtivismo se manifesta como tendência inexorável, a racionalização do uso de insumos produtivos cada vez mais escassos requer a sua precificação. E é também produto, uma vez que estas mercadorias recém instituídas despontam como resposta ao problema da absorção das massas de capital sobreacumulado, que encontram na produção de recursos naturais subordinados à esfera mercantil um escoadouro potencialmente lucrativo.

Esse fenômeno é uma das dimensões do processo dialético de implosão-explosão das cidades, descrito por Lefebvre. A hipótese de que com a emergência da era urbana, as relações sociais da cidade penetrariam o campo tem como um de seus elementos constitutivos a atribuição de direitos de propriedade sobre os “recursos naturais”, o que faz com que eles adquiram valor de troca e permite que sejam incorporados à esfera da circulação capitalista. A transformação desses recursos em objetos de produção, por sua vez, juntamente com o crescimento da interpenetração recíproca entre a morfologia urbana

e os elementos da “primeira natureza”, como corpos de água, vegetação, e assim por diante, levam a uma situação de instabilidade e falta de nitidez nas noções de “natural” e “artificial”.

O surgimento do que Lefebvre chama de “urbano” tem como pressuposto a generalização do valor de troca no espaço. Mesclando elementos naturais e artificiais de forma confusa, como diz o autor, essa categoria teórica representa uma formação geográfica específica onde o espaço torna-se objeto de produção em sua totalidade. A longevidade do processo de acumulação por dispossessão descrito por Harvey, por sua vez, é o fundamento institucional que abre as portas para que o espaço seja incorporado de modo progressivo à dinâmica de produção e circulação de valores.

As referidas formulações teóricas fundamentam-se numa categoria utilizada pela economia política clássica para expressar o papel exercido pela propriedade fundiária na dinâmica de circulação de riquezas na sociedade capitalista: a renda da terra (ou renda fundiária). Contudo, ainda que seja assim denominada, a teoria da renda não se refere exclusivamente à exploração do elemento “terra”, mas sim aos ganhos econômicos proporcionados pelo controle de parcelas do espaço, englobando também elementos como a água, as florestas, os minérios, as cidades, os monumentos, e tudo o mais que pode ser nele encontrado e produzido.

Representada em diversos discursos como um obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas, um resquício do feudalismo ou, ainda, uma forma parasita de apropriação de riquezas, pode-se notar uma negligência bastante difundida quanto ao caráter estruturante da renda fundiária para a produção capitalista, assim como uma lacuna de reflexões teóricas abordando a conexão entre este fenômeno e as formas supostamente modernas de acumulação.

No item 1.2.3, farei uma breve caracterização das formas assumidas pela renda fundiária segundo as formulações de Marx, seguida por uma reflexão sobre a dinâmica de suas oscilações no espaço urbano. No item 1.2.4, abordarei a questão das conexões entre a renda fundiária e o capital fictício.

### **1.2.3. As formas da renda fundiária e suas oscilações no espaço urbano**

A teoria da renda fundiária oferece um arcabouço conceitual bastante útil para a compreensão da dinâmica dos negócios associados ao espaço urbano. O pagamento de uma soma pecuniária pelo uso do solo é a condição prática e teórica que permite que se faça abstração das especificidades que caracterizam o espaço concreto, e que seus atributos possam ser avaliados e trocados com base num código universal, o que possibilita a incorporação progressiva do espaço mundial ao processo de acumulação do capital.

Marx dedicou diversas passagens de sua crítica à economia política para teorizar sobre as determinações provocadas pela transformação da terra em mercadoria, buscando explicar de que modo a propriedade privada da terra transforma as relações produtivas e interfere no processo de circulação de valores na sociedade capitalista. Em seu modelo explicativo, a cobrança de uma soma pecuniária pelo uso da terra constitui a forma especificamente capitalista da renda fundiária, caracterizando-se como uma relação social típica deste modo de produção.

Pode-se observar, pelo menos desde o pensamento econômico clássico, uma polêmica quanto ao significado dessa instituição social. Enquanto que, para David Ricardo, a renda fundiária não seria nada mais do que um resquício do feudalismo, sendo os proprietários de terra, por sua vez, encarados como uma classe de parasitas, Marx, ainda que com certa hesitação, teria identificado aspectos positivos na existência desse mecanismo de apropriação de riquezas para o alcance de uma rota balanceada de acumulação (HARVEY: 2006, 330-334). Harvey afirma ser possível encontrar diversas passagens nos escritos de Marx onde o autor aponta papéis de coordenação exercidos pela renda fundiária no capitalismo, diferenciando-se de David Ricardo. Todavia, identifica certa resistência por parte de Marx em reconhecer o caráter positivo desse instituto. Nas palavras de Harvey:

“Como o capital portador de juros, a apropriação de renda possui [segundo Marx], ao mesmo tempo, papéis positivos e negativos a desempenhar em relação à acumulação. Suas

funções de coordenação são adquiridas ao custo de se permitir formas insanas de especulação com a terra. Mas este argumento é mal discernível nos textos de Marx, e ele parece extraordinariamente relutante em admitir qualquer papel positivo para o proprietário de terras sob o capitalismo.” (tradução livre).<sup>42</sup>

Há um amplo debate sobre a aplicabilidade desta categoria teórica ao espaço urbano, uma vez que, nos escritos de Marx, encontram-se fundamentalmente análises dos seus efeitos nas atividades agrícolas. No entanto, ainda que Marx não tenha deixado exemplos de como a renda fundiária se manifestaria nas cidades, é importante notar que suas formulações teóricas não demonstram preocupação em restringir a aplicabilidade da referida categoria ao meio rural, o que sugere que ela tenha sido empregada por Marx com o intuito de abordar a problemática espacial em sua totalidade<sup>43</sup>.

Marx aponta três dimensões distintas, porém articuladas, deste fenômeno: a renda absoluta, a renda diferencial e a renda de monopólio. Essas três formas assumidas pela renda fundiária integram-se para formar o que Marx entende ser um dos pilares fundamentais do conceito de capital. Para o autor, a apropriação de riquezas no modo de produção capitalista é regida por uma fórmula trinitária, dividindo-se em salário, lucro (que se divide em ganho empresarial e juros) e renda. Essas formas de apropriação de riqueza respondem, respectivamente, pela remuneração das três classes fundamentais da sociedade capitalista: trabalhadores, capitalistas e proprietários de terra (MARX: 1985, 123-140).

A noção de renda absoluta pode ser descrita, de maneira simplificada, como a parcela do montante agregado da riqueza socialmente produzida que é apropriada pelos proprietários de terra (MARX: 1985, 219-235). Na perspectiva de Marx o valor gerado pelo trabalho na esfera da produção entra na esfera da circulação, onde é repartido entre trabalhadores, capitalistas e proprietários de terra. O montante agregado da riqueza socialmente produzida que recai sobre esta última classe constitui a renda absoluta<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> “Like interest-bearing capital, rental appropriation has both positive and negative roles to play in relation to accumulation. Its co-ordinating functions are bought at the cost of permitting insane forms of land speculation. But such an argument is barely discernible within Marx’s texts, and he appears extraordinarily reluctant to admit of any positive role for the landlord under capitalism.” (HARVEY: 2006, 331).

<sup>43</sup> Para uma sistematização da teoria de renda fundiária em Marx, ver Harvey, David. *The Limits to Capital*. Londres: Verso, 2006; Botelho, Adriano. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

<sup>44</sup> Para Marx, um dos principais méritos do pensamento econômico clássico foi ter identificado o trabalho como fonte de onde emana todo o valor socialmente produzido. Segundo o autor, não ocorreria adição de

O conceito de renda diferencial, por sua vez, busca explicar os fatores que levam à possibilidade de apropriação de montantes variáveis de renda em diferentes porções de terra de mesma dimensão com um aporte equivalente de capital (MARX: 1985, 141-146). Marx descreve duas modalidades desse fenômeno. O primeiro tipo de renda diferencial apontado pelo autor está relacionado a dois atributos da terra: a fertilidade e a localização. A diferença de fertilidade possibilita a um produtor agrícola, ao investir um determinado montante de capital num solo de melhor qualidade, obter um produto superior àquele produtor que alocou um montante equivalente de recursos num terreno de mesmo tamanho, porém de pior qualidade. Tomando-se o pior solo onde a produção é viável como referência, o montante adicional de produto obtido em solos de melhor qualidade com um aporte de capital equivalente é apropriado pelos agentes que nele produziram como renda diferencial (MARX: 1985, 147-163).

Fenômeno semelhante ocorre com as vantagens associadas à localização. O produtor que se encontra mais próximo a fontes de matérias primas, mercados consumidores ou estoques de mão de obra pode obter, com o investimento de um montante de capital de mesma magnitude, uma produção superior aos concorrentes localizados em lugares menos favoráveis. Assim, a realização de uma determinada atividade econômica em lugares estratégicos possibilita aos agentes nela engajados a apropriação de renda diferencial. Ao se analisar esta dimensão da teoria da renda fundiária, torna-se muito difícil refutar sua aplicabilidade ao espaço urbano. No entanto, o segundo tipo de renda diferencial mencionado por Marx talvez seja um aporte teórico ainda mais significativo para a compreensão da dinâmica de apropriação de riquezas por meio da exploração econômica da propriedade urbana.

---

valor na esfera da circulação, mas apenas a metamorfose dos valores gerados pelos trabalhadores na esfera da produção. Em suas palavras: "Em capital - lucro, ou, melhor ainda, capital - juros, terra - renda fundiária, trabalho - salário, nessa trindade econômica como conexão dos componentes do valor e da riqueza em geral com suas fontes, está completada a mistificação do modo de produção capitalista, a reificação das relações sociais, a aglutinação imediata das relações sociais de produção com sua determinação histórico-social: o mundo encantado, distorcido e posto de cabeça para baixo, no qual Monsieur Le Capital e Madame La Terre exercem suas fantasmagorias ao mesmo tempo como caracteres sociais e imediatamente como meras coisas. O maior mérito da Economia clássica consiste em ter dissolvido essa falsa aparência, esse engodo, essa autonomização e essa ossificação dos diferentes elementos sociais da riqueza entre si, essa personificação das coisas e essa reificação das relações de produção, essa religião da vida cotidiana, à medida que reduz os juros a uma parte do lucro e a renda ao excedente sobre o lucro médio, de tal modo que ambos coincidem na mais-valia; já que representa o processo de circulação como mera metamorfose das formas e, por fim, no processo imediato de produção, reduz o valor e a mais-valia da mercadoria ao trabalho". (MARX: 1985, 279-80).

Para explicar este tipo de renda, pode-se tomar como referência a diferença de performance do segundo investimento consecutivo de um mesmo montante de capital numa determinada porção de terra em comparação com o primeiro investimento ali realizado. Caso esta performance seja superior à do primeiro investimento, alocar um eventual segundo investimento de mesma magnitude no mesmo lugar onde foi realizado o primeiro mostra-se uma opção vantajosa em relação a direcioná-lo a outra porção de terra, de mesmo tamanho, que ainda não tenha recebido nenhum aporte de capital. Isto significa dizer que, num determinado patamar de concentração de capital no espaço, a retorno do investimento marginal é superior ao de um aporte de mesma magnitude feito num lugar que não disponha do mesmo nível de concentração de recursos, o que permite àquele que tem a opção de investir no primeiro apropriar-se de renda diferencial (MARX: 1985, 165-172). A possibilidade de apropriação da segunda forma de renda diferencial pressupõe a primeira, uma vez que a performance superior dos investimento consecutivos se deve à incorporação sucessiva de melhorias ao solo, que passa a ter maior produtividade<sup>45</sup>.

A terceira forma de renda fundiária apontada por Marx é a chamada renda de monopólio. Esta forma de renda decorre do controle sobre porções do território que apresentem atributos exclusivos, proporcionando aos seus proprietários a possibilidade de obter retornos extraordinários com a sua exploração econômica. Um exemplo clássico desse fenômeno é a detenção da propriedade do melhor terreno do mundo para se produzir vinhos. Aquele que tiver o seu controle será capaz de, com um aporte de capital equivalente, obter um produto com valor de troca exorbitantemente mais elevado que seus concorrentes, auferindo o que Marx chama de renda de monopólio. Pode-se dizer que esta forma de renda nada mais é do que uma expressão da renda diferencial em seu grau superlativo.

A renda fundiária, sendo determinada pelo conjunto de fatores mencionados nos parágrafos anteriores, é uma construção teórica bastante útil para a compreensão da dimensão espacial das atividades econômicas. A partir do momento em que a terra se torna uma mercadoria, o valor de troca desse produto passa a ser determinado por sua

---

<sup>45</sup> Há certa analogia entre a renda diferencial da terra e a chamada mais valia relativa. Este conceito é empregado por Marx para explicar a possibilidade de se extrair uma quantidade superior de mais-trabalho (a diferença entre o valor gerado pelo trabalhador e o valor pago a ele como salário) de um mesmo número de trabalhadores com a mesma jornada, pelo capitalista que puder empregar meios de produção e técnicas de organização do trabalho superiores.

capacidade de proporcionar a apropriação de renda àquele que vier a adquiri-la. Esta, por sua vez, depende dos atributos materiais de uma determinada porção de terra, ou seja, dos valores de uso nela incorporados, e de sua posição no espaço. Seus atributos materiais, por sua vez, são determinados não apenas por suas características naturais, encontradas originalmente sem refletir qualquer contribuição do homem, mas também pela sedimentação de trabalho, podendo-se dizer que não deixam de ser socialmente produzidos.

Se, no caso das cidades, a questão da fertilidade do solo perde importância, a idéia de que a sedimentação de melhorias sucessivas numa determinada porção de terra cria uma condição de superioridade produtiva é um aporte teórico bastante útil a análise dos processos de urbanização. O que a fertilidade representa para as atividades agrícolas, a acumulação de infra-estrutura representa para as atividades econômicas da cidade. Neste caso, contudo, não há a menor dificuldade para perceber que se trata de atributos socialmente produzidos.

Nas cidades, aspectos como a localização e os fenômenos associados à segunda forma de renda diferencial apresentada por Marx tornam-se fatores cruciais para a determinação das possibilidades de se extrair renda da propriedade de uma porção do espaço. No entanto, por se tratar de fenômenos relativos, a compreensão da influência desses fatores sobre o preço da terra é ainda mais desafiadora do que no caso da fertilidade.

Se, conforme analisado acima, a fertilidade é, ao menos em parte, um atributo socialmente produzido, o mesmo acontece com a localização. As configurações espaciais estão sujeitas a instabilidades de diversas ordens, de modo que a posição que as localidades ocupam nas teias de relações espaciais está sujeita a constantes mutações. No espaço urbano, a centralidade emerge como fator primordial para o estabelecimento de condições para a apropriação de renda fundiária e, conseqüentemente, para a definição do valor da terra. No entanto, trata-se de uma condição efêmera.

A noção de centralidade é controversa. É difícil estabelecer um aparato conceitual que defina com precisão o que caracterizaria o “centro” de uma cidade, bem como identificá-lo em casos concretos. Se, em aglomerações urbanas de pequeno porte, é relativamente fácil localizar a área onde estão reunidos os principais serviços e as sedes das instituições locais, e que é reconhecida por seus habitantes como o “centro”, o mesmo não

ocorre com semelhante facilidade em cidades de grande porte. Onde seria, por exemplo, o “centro” de São Paulo? Seria o chamado “centro histórico”, onde se deu sua fundação e a partir de onde ocorreu a expansão desta cidade? Seria a região da Avenida Paulista, área de extrema importância econômica e, para muitos de seus habitantes, principal “símbolo” de São Paulo? Seria a região das avenidas Engenheiro Luís Carlos Berrini e Nações Unidas (a Marginal do Rio Pinheiros), novo eixo de expansão imobiliária onde se concentraram os chamados “serviços de ponta”? Ou seria mais apropriado falar na existência de um “centro expandido” abrangendo todas essas localidades? A resposta à referida pergunta irá variar conforme os critérios adotados, podendo levar em conta fatores históricos, aspectos simbólicos, elementos econômicos, ou ainda a localização de sedes governamentais, não sendo algo trivial.

No entanto, ainda que seja difícil definir com precisão onde se encontraria o centro de cidades como São Paulo, essa categoria não deixa de fazer sentido. Aquele que observa a dinâmica desta cidade pode observar uma confluência de trabalhadores, linhas de transporte, mercadorias, turistas, investimentos, informações, e assim por diante, para uma porção específica do tecido urbano. A existência de áreas que se diferenciam das demais por disporem de atributos como maior disponibilidade de infra-estrutura, maior variedade de serviços, mais oportunidades de emprego, maior diversidade de equipamentos culturais, presença de monumentos, entre outros, é um fenômeno observável em qualquer cidade do mundo, ainda que os desequilíbrios espaciais sejam menos pronunciados em sociedades mais igualitárias.

O fenômeno da centralidade, contudo, não se restringe ao espaço intra-urbano, sendo possível utilizar esta categoria teórica para caracterizar a posição relativa de duas ou mais localidades em diferentes escalas geográficas. Pode-se dizer que a Avenida Paulista, em São Paulo, e a Avenida Rio Branco, no Rio de Janeiro, são centrais em relação aos bairros de Sapopemba e Cordovil, respectivamente, localizados nos referidos municípios. No entanto, os dois lugares citados deixariam de ser vistos como centrais se os comparássemos com *Wall Street*, na cidade de Nova Iorque, o que mostra que a centralidade não é um atributo absoluto deste ou daquele lugar, mas uma condição relativa.

Pode-se observar uma redefinição constante da relação de centro e periferia entre os diversos lugares do globo, sendo mais apropriado encarar o fenômeno da centralidade

como um processo ao invés de tratá-lo como um fato consumado. Tanto Lefebvre quanto Harvey identificam contradições internas à centralidade, apontando fatores que levam inexoravelmente à dissolução da condição de centro momentaneamente ocupada por uma determinada localidade. Segundo a análise empreendida por Lefebvre, como ponto nodal de um conjunto de fluxos que abrange pessoas, bens, informações, comunicações, e assim por diante, o centro é acometido por um inevitável afluxo de elementos materiais e simbólicos que, a partir de determinado patamar, tornam-se disfuncionais. O centro torna-se um lugar congestionado e rígido, sendo difícil nele se mover, bem como empreender qualquer intervenção em sua morfologia e dinâmica social. Nesse sentido, qualquer centralidade caminha inexoravelmente para a saturação (LEFEBVRE: 2000a, 144). Em termos semelhantes, Harvey associa a instabilidade dos centros como uma decorrência de uma contradição entre fixidez e mobilidade. Para que possa figurar como ponto de confluência de pessoas, mercadorias, capitais, etc, é preciso que um determinado lugar seja equipado com estruturas fixas que permitam a mobilidade dos referidos fatores. Entretanto, num certo patamar, a concentração dessas estruturas fixas torna-se um entrave à mobilidade e uma barreira a ser superada, e os atributos da centralidade passam a se manifestar em outras localidades.

Após entrar em decadência e passar por um prolongado período de desinvestimento, contudo, o antigo centro pode vir a oferecer oportunidades atraentes para investidores que visam obter ganhos com a valorização fundiária. Com uma ação substancial de recuperação de sua infra-estrutura obsoleta e de seu parque imobiliário degradado, o que é facilitado em virtude da prévia depreciação do preço das propriedades, o antigo centro pode entrar numa curva de retomada de sua importância relativa e, assim, oferecer àqueles que apostaram em sua recuperação ganhos econômicos consideráveis com a valorização fundiária, de onde surge um vasto campo de possibilidades para a alocação de capitais ociosos em projetos de “revitalização urbana”.

Não é uma tarefa trivial identificar os fatores que levam à oscilação nas vantagens locais, nem prever o ritmo em que elas ocorrem. Mais simples, entretanto, é perceber que estas oscilações oferecem um vasto campo a ser explorado pelas massas de capital fictício em busca de valorização. As oportunidades de valorização do capital fictício através de investimentos no espaço urbano não se restringem aos processos de “revitalização” de centros decadentes, nem ao universo do chamado mercado imobiliário

formal. Qualquer lugar da cidade onde possa ocorrer um processo de valorização fundiária igual ou superior à taxa de lucro média observada no mercado coloca-se como escoadouro potencial para as massas de capital fictício ávidas por modalidades rentáveis de investimento.

Tanto centros urbanos decadentes, como bairros periféricos em processo de estruturação, ou ainda assentamentos informais em vias de passar por processos de regularização fundiária e de adquirir os atributos que o direito privado confere às mercadorias em geral, todos esses lugares podem entrar numa curva ascendente na hierarquia espacial e se valorizar. Uma vez que, transcorrido um lapso de tempo, um determinado lugar venha a proporcionar uma elevação no montante de renda diferencial que pode ser extraída a partir de sua exploração econômica, ele fornece ao capital fictício os requisitos necessários à sua realização, o que faz com que sua compra se converta num investimento vantajoso.

O elemento crítico subjacente ao processo de produção do espaço urbano, não abordado nas cartilhas de organismos internacionais e discursos acadêmicos que tomam a valorização dos imóveis como um sinal de sucesso de intervenções urbanísticas, é que o reverso da valorização de uma área é a desvalorização relativa do restante do território em relação a ela. Não é possível que todo o território se valorize ao mesmo tempo, ainda que a simples observação da mudança no preço nominal dos imóveis possa transmitir a aparência de que isso esteja ocorrendo. Ainda que o preço nominal de todos os imóveis do mundo estivesse se elevando em termos absolutos, aqueles cuja taxa de elevação estivesse abaixo da média estariam, na verdade, sofrendo desvalorização.

Outro aspecto obscuro associado ao fenômeno da valorização fundiária, freqüentemente velado nos discursos que abordam esta temática, é que a elevação do preço da terra em determinadas parcelas do espaço tem como condição e resultado a intensificação de um dos atributos que o pensamento neoclássico identifica como requisito dos bens privados, a exclusividade. Colocando a questão em termos mais abstratos, para que a cidade seja vendida no mercado mundial como um autêntico produto de luxo, como coloca Vainer, é preciso que ela seja frequentada e apropriada por um grupo selecionado de usuários com alto poder aquisitivo, o que impede que ela seja acessível a todo e qualquer

cidadão. Neste sentido, a valorização fundiária caminha lado a lado com a segregação sócio-espacial.

No próximo item, farei uma análise de imbricação crescente entre a reprodução do capital fictício e a apropriação de renda fundiária como uma tendência generalizada no capitalismo contemporâneo. Buscarei mostrar como esse processo tem como consequência inevitável a intensificação da segregação sócio-espacial nas cidades. Por fim, apontarei a necessidade de mediações institucionais para se viabilizar a conexão entre o mercado de capitais e a propriedade fundiária e para se obter as condições políticas que tornam o referido processo viável.

#### **1.2.4. O capital fictício, a valorização fundiária e a segregação**

Na sociedade capitalista, a propriedade do solo urbano exerce funções econômicas que extrapolam o valor de uso da terra como mero insumo para as edificações e suporte para as atividades econômicas em geral. Um dos traços do amadurecimento das relações capitalistas de produção, conforme buscarei evidenciar no próximo capítulo, é o aprofundamento da conexão entre a propriedade imobiliária e o capital fictício, o que faz com que o modo como o espaço urbano é produzido e apropriado seja condicionado por requisitos impostos pela reprodução dos ativos financeiros nele immobilizados, e não apenas pelas necessidades de seus moradores e usuários.

A imbricação progressiva entre a propriedade fundiária e o mais abstrato dos desdobramentos do modo de produção capitalista, contudo, nem sempre é percebida com clareza no debate teórico, sendo recorrente uma leitura da exploração econômica daquele instituto como sinal de atraso e de um desenvolvimento capitalista incompleto. Esta visão pode ser identificada nas formulações do urbanista brasileiro Gabriel Bolaffi, conforme pode ser observado na seguinte passagem:

“O padrão periférico de crescimento decorre da existência de mecanismos econômicos que conferem ao solo urbano funções econômicas alheias à sua utilidade intrínseca enquanto bem natural e ao papel que deveria desempenhar na composição e na organização do espaço requerido para as atividades públicas ou privadas da população [...] Talvez o Estado cronicamente inflacionário da economia e a ausência de um mercado de capitais consistentemente estável para se constituir no refúgio tranqüilo e seguro para a poupança dos investidores e, principalmente, a ausência de impostos significativos sobre a propriedade imobiliária, tenham transformado esta forma de investimento praticamente no único meio para a constituição e preservação de um patrimônio. Neste contexto, o solo urbano deixa de significar apenas uma *utilidade*, para transformar-se, como já dissemos, num objeto de ações econômicas alheias ao seu valor de uso.” (BOLAFFI: 1982, 58-59).

Para o autor, este fenômeno não é um mero reflexo da desigualdade social, mas um momento ativo de sua reprodução, exercendo um papel extremamente significativo na dinâmica de circulação de riquezas na sociedade brasileira. Segundo Bolaffi:

“A política fundiária no Brasil, cuja principal característica é a ausência de impostos significativos sobre a propriedade imobiliária, se transforma assim no principal mecanismo por meio do qual os capitais provenientes da arrecadação tributária são transferidos aos proprietários de casas e terrenos. Enquanto esse processo acelera a concentração e a acumulação da renda gerada pela nação nos bolsos da minoria que possui os capitais necessários para adquirir o bilhete premiado da loteria imobiliária, as cidades do país são descapitalizadas e empobrecidas.” (BOLAFFI: 1982, 67).

As considerações feitas por Bolaffi, embora contribuindo inegavelmente para uma reflexão mais profunda sobre a problemática urbana, ensejam algumas ressalvas. Suas hipóteses têm o mérito de alertar para a retenção especulativa da terra nas áreas urbanizadas, de destacar a contribuição do Estado à reprodução desta dinâmica por meio de mecanismos como a concentração espacial de investimentos, a implementação de um sistema tributário regressivo e a manutenção de uma política fundiária tolerante com as práticas especulativas e, por fim, de evidenciar o caráter não acidental da segregação sócio-espacial.

Contudo, um aspecto a ser questionado em seu raciocínio é a hipótese de que a exacerbação da especulação imobiliária seria uma característica específica da economia brasileira, ou das economias capitalistas periféricas em geral, e que tal fenômeno seria um reflexo da atrofia do setor financeiro. Estas suposições trazem a idéia de que, em economias capitalistas avançadas, onde, entre outras características, observa-se a existência

de um mercado financeiro desenvolvido, para o qual flui uma parcela considerável da poupança nacional, a propriedade fundiária exerceria um papel apenas secundário nos circuitos de acumulação do capital. A acumulação de riquezas por meio da apropriação de renda fundiária, forma teoricamente improdutiva de se apropriar de parcela do excedente da riqueza socialmente produzida, consistiria numa prática de elites econômicas atrasadas, em oposição às formas modernas de acumulação do capital, fundadas na apropriação de lucros e juros provenientes da realização e do financiamento de atividades efetivamente produtivas.

Se admitida como verdadeira esta hipótese, a renda fundiária se caracterizaria como um obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo, na medida em que qualquer atividade produtiva que necessite do uso da terra teria uma parcela dos lucros que gera sugada pela classe dos proprietários de terra, sem que esta transmissão de riqueza decorra de qualquer ação que contribua para a produção de valores, caracterizando-se como uma espécie de “pedágio” pago por capitalistas produtivos a uma classe de parasitas. A propriedade fundiária representaria, a partir desta perspectiva, um entrave à expansão das atividades produtivas.

Indagando-se sobre a pertinência de abordagens como a que é empreendida por Bolaffi, o geógrafo brasileiro Adriano Botelho questiona-se se a renda fundiária seria somente um “obstáculo ao capital”, apontando diversos mecanismos através dos quais esta forma de apropriação de riquezas não apenas seria contornada pelos setores ligados à esfera efetivamente “produtiva”, como também seria convenientemente incorporada à dinâmica de acumulação capitalista (BOTELHO: 2007, 83-85). Reconhecendo a existência de uma relação contraditória entre apropriação de renda fundiária e o processo de acumulação do capital, Botelho alinha-se às hipóteses defendidas por Harvey, identificando este fenômeno simultaneamente como um obstáculo ao pleno desenvolvimento das forças produtivas e um fator de coordenação dos agentes privados e de racionalização do capitalismo.

Refletindo sobre os aspectos negativos que a renda fundiária representa para o desenvolvimento das forças produtivas, Botelho aponta a união das figuras do capitalista e do proprietário fundiário como uma primeira forma encontrada para se contornar o referido obstáculo. No entanto, afirma que essa fusão não resolve a referida contradição, na medida

em que os custos envolvidos na aquisição do terreno pelo capitalista concorreriam com a inversão de capital nas etapas efetivamente produtivas da cadeia de produção imobiliária. O “pedágio” imposto pela propriedade fundiária resultaria na procura de terrenos mais baratos em áreas afastadas da cidade pelos agentes produtivos e na subutilização de espaços retidos para fins especulativos pelos setores rentistas em áreas de urbanização consolidada, o que traria deseconomias para a cidade, fazendo da renda fundiária um fator disfuncional ao processo de acumulação.

No entanto, o autor identifica outras decorrências de incorporação da renda fundiária ao processo de circulação capitalista que fariam dela um elemento funcional, e não apenas uma barreira, ao desenvolvimento deste modo de produção. Botelho aponta a simbiose entre a propriedade fundiária e o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros como um exemplo desta dimensão funcional da renda da terra à produção do espaço em bases capitalistas. A dissociação entre propriedade e posse da terra e de imóveis e a sua transformação em títulos financeiros, como hipotecas e certificados de recebíveis imobiliários, valores mobiliários transacionados no mercado de capitais, permitiriam a esta forma de propriedade assumir características de um bem puramente financeiro.

Tanto para Harvey quanto para Botelho, fenômenos como o avanço dos mecanismos de securitização imobiliária, abordados no capítulo 2, fazem com que a propriedade fundiária adquira características de capital fictício, perspectiva que entra em choque com hipóteses como as de Bolaffi, para quem haveria uma oposição entre práticas de apropriação de mais valia mediadas pela renda da terra e dinâmicas de acumulação capitalista assentadas sobre um mercado financeiro desenvolvido. Segundo Botelho:

“A propriedade fundiária e a renda que seu proprietário tem o direito de extrair da mais-valia global tornam-se elementos constituintes da acumulação capitalista, seja através da especulação e incorporação imobiliária, seja através da circulação da renda capitalizada no mercado financeiro (hipotecas e títulos imobiliários).” (BOTELHO: 2007, 85).

A conexão entre o setor financeiro e a propriedade da terra e de imóveis traria efeitos benéficos, sob o ponto de vista da acumulação capitalista, para estas duas esferas. Sob o ponto de vista das finanças, a vinculação de títulos e investimentos a uma garantia “sólida” como a propriedade fundiária contribuiria para reduzir a volatilidade e o risco

inerentes a estes ativos econômicos, proporcionando maior estabilidade e segurança aos potenciais investidores. Do ponto de vista do setor imobiliário, por sua vez, o advento dos instrumentos financeiros lastreados em imóveis facilitaria a captação de recursos no mercado de capitais, trazendo maior dinamismo às atividades de construção civil e incorporação.

Botelho leva a hipótese da existência de uma dimensão funcional da renda fundiária ao estabelecimento de relações de produção de natureza capitalista ainda mais longe, afirmando que:

“A renda fundiária e a propriedade, além de serem um obstáculo à livre circulação do capital, também são um obstáculo à propriedade social de um dos mais importantes meios de produção (a terra), contribuindo assim para a contínua reprodução da classe dos que não possuem os meios de subsistência e que têm de vender sua força de trabalho para reproduzir-se (proletariado). Ou seja: é ao mesmo tempo obstáculo à livre aplicação do capital, sendo também uma das condições para a reprodução das relações de produção capitalistas.” (BOTELHO: 2007, 85).

Harvey, por sua vez, identifica como mais um papel positivo exercido pela renda fundiária na configuração de condições para um processo de acumulação balanceado a contribuição que ela exerce para a equalização das taxas de lucro entre os demais setores da economia, uma vez que as vantagens locacionais de que dispõe momentaneamente um produtor são incorporadas ao preço do espaço e apropriadas por seu proprietário.

Entretanto, se a renda da terra exerce funções essenciais ao desenvolvimento do modo de produção capitalista e, conforme aleguei até aqui, a transformação da propriedade fundiária num ativo financeiro é um traço característico do capitalismo avançado, este processo não ocorre automaticamente, nem está livre de contradições.

Até aqui, falei em “propriedade fundiária” de modo consideravelmente genérico, fazendo abstração das diferentes formas assumidas por essa relação social em situações concretas. Entretanto, há uma grande distância entre a propriedade de um indivíduo sobre a casa em que mora, fenômeno bastante comum que pode ser observado há alguns séculos, e a propriedade de um fundo de pensão sobre um certificado que represente uma fração ideal de uma carteira de hipotecas, por exemplo. Um dos requisitos fundamentais para que

conexão entre o mercado de capitais e o espaço urbano se concretize é a existência de um arsenal de modalidades contratuais, tipos societários e instituições públicas e privadas que possibilitem a operacionalização das transações econômicas envolvidas nesse processo. Tudo isso demanda a implementação de um complexo arcabouço normativo, não se concretizando sem que se estabeleçam determinadas condições institucionais, que se impõem como um dos principais gargalos para que a tendência de conversão da renda em juros se materialize.

Além dessa barreira, a transformação da terra num ativo financeiro não está livre de contradições, impondo dificuldades de diversas ordens para que o processo de acumulação siga um caminho balanceado e politicamente estável. A inserção do solo urbano na esfera da circulação financeira faz com que este bem esteja sujeito aos mesmos fenômenos de oscilação de preço que afetam os títulos negociados no mercado de capitais em geral. Vinculando-se a complexas cadeias de ativos financeiros, o valor da terra passa a ser objeto de especulação, o que faz com que algumas parcelas do espaço ingressem em espirais de valorização que acarretam a elevação do preço da terra nas áreas dotadas de melhores condições a preços proibitivos à maioria da população.

Se, na perspectiva de alguns setores da sociedade, a valorização da terra e dos imóveis se apresenta como uma fonte de negócios lucrativos, para outros, este fenômeno representa uma elevação generalizada dos custos de produção e de vida. Assim, mesmo para determinadas frações do que se chama de “capital”, a valorização fundiária representa um entrave. Diante de tal circunstância, os referidos agentes buscam conter o referido processo, engajando-se em disputas políticas em torno do estabelecimento de normas urbanísticas que mantenham a apropriação de renda fundiária em patamares suportáveis.

As contradições associadas ao referido processo se fazem sentir de modo ainda mais agudo entre os segmentos sociais marginalizados, para quem a propriedade fundiária e sua remuneração não representam interesses maiores de classe a serem protegidos, mas tão somente uma dura barreira econômica que impõe a privação do acesso aos bens existentes na cidade.

Esses atores sociais despontam como pólo negativo nos processos de urbanização concebidos a partir da lógica capitalista, oferecendo diversas formas de resistência às

estratégias em que se busca fazer da produção do espaço urbano um negócio que proporcione rentabilidade a investidores privados. Sua ação compreende uma dimensão teórica e uma dimensão prática, englobando a concepção de projetos alternativos de cidade e ações políticas concretas direcionadas contra a segregação sócio-espacial.

O Estado desponta, nesse cenário, como arena de disputas. O arcabouço normativo que regulamenta a produção do espaço urbano incorpora, de maneira ambígua, as demandas de diferentes atores sociais, refletindo os conflitos políticos existentes na cidade e delimitando os parâmetros institucionais dentro dos quais eles são travados. Acomodando interesses antagônicos e aspirações conflitantes, o campo normativo conhecido como “direito urbanístico”, ao invés de se caracterizar como um bloco harmônico e coerente de regulamentações referentes ao espaço urbano, revela-se um conjunto de disposições normativas de caráter contraditório, deixando uma série de possibilidades em aberto, a serem decididas no jogo político concreto.

Esse campo normativo presta-se, simultaneamente, à previsão de formas institucionais e contratuais que viabilizam a realização de negócios onde a cidade é usada como plataforma de valorização do capital financeiro; à previsão de direitos de natureza compensatória associados ao uso do espaço urbano; à institucionalização de discursos críticos, como o chamado “direito à cidade”, em que os fundamentos do modo de produção capitalista são relativizados.

No próximo capítulo, será feita uma incursão em alguns institutos do direito urbanístico brasileiro, buscando-se evidenciar a interação existente entre os processos sociais observados na cidade e a emergência de determinados instrumentos regulatórios, bem como algumas das contradições presentes neste campo normativo.

## **CAPÍTULO 2 – O DIREITO URBANÍSTICO COMO ARENA DE DISPUTAS: CONTRADIÇÕES DE UM CAMPO NORMATIVO TENSIONADO ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO DAS CIDADES E A ORGANIZAÇÃO DE NOVAS ESTRATÉGIAS DE ACUMULAÇÃO**

---

Ao longo dos últimos anos, pode-se observar a proliferação de normas abordando questões relacionadas ao espaço urbano no Brasil. Assistiu-se a um abrangente processo de institucionalização da política urbana no país nesse período, com o estabelecimento de objetivos e de diretrizes gerais para o desenvolvimento das cidades, a distribuição de competências normativas e materiais entre as diferentes esferas de governo e o estabelecimento de uma série de instrumentos regulatórios disciplinando a produção do espaço urbano e os conflitos envolvidos em sua apropriação. Esse conjunto de normas compõe o campo que a literatura especializada chama de “direito urbanístico”.

As fronteiras desse campo normativo, entretanto, não são passíveis de delimitação precisa, englobando, de um lado, normas dedicadas especificamente à regulação das cidades, e, de outro, disposições contidas em documentos normativos que disciplinam questões mais abrangentes, mas que estabelecem aspectos fundamentais da ordenação jurídica do espaço urbano. O arcabouço normativo que integra o direito urbanístico brasileiro tem como elementos mais importantes os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que traçam as diretrizes fundamentais da política urbana no Brasil, e o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001), que especifica e complementa os referidos artigos, regulamentando os princípios dispostos no texto constitucional e estabelecendo instrumentos jurídicos para a sua efetivação.

No entanto, muitos outros diplomas legais integram este campo normativo, destacando-se, no plano federal, o Código Civil (Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002), que estabelece os parâmetros gerais do direito de propriedade e das obrigações no país; a Lei de Uso e Parcelamento do Solo (Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979), que define as regras referentes ao fracionamento da propriedade do solo urbano e à incorporação

imobiliária; a Lei de Condomínios, que regulamenta a formação de condomínios e a incorporação imobiliária; a Lei do Inquilinato, que disciplina os contratos de locação (Lei nº. 8.245, de 18 de outubro de 1981); a Lei do Sistema Financeiro Imobiliário (Lei nº. 9514, de 20 de novembro de 1997), que introduz a securitização de créditos imobiliários e a alienação fiduciária de bens imóveis no Brasil; a Lei do Patrimônio de Afetação de Incorporações Imobiliárias (Lei nº. 10.931, de 2 de agosto de 2004) que possibilita a separação dos bens relacionados a um empreendimento do patrimônio do incorporador e cria novos títulos de crédito vinculados ao financiamento imobiliário; a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº. 11.124, de 5 de junho de 2005), que estrutura as políticas habitacionais para a população de baixa renda; a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009), que cria uma sistemática de financiamento subsidiado à produção e à aquisição de habitação de interesse social e introduz mecanismos simplificados de regularização fundiária; entre diversas outras normas que tratam de questões como saneamento básico, transportes, direito societário, direito ambiental, cujo objeto encontra-se relacionado, ainda que indiretamente, à vida urbana.

O objetivo do presente capítulo não é empreender uma descrição sistemática da legislação urbanística vigente no Brasil, mas sim apresentar alguns elementos de dogmática jurídica que sejam representativos do fenômeno investigado neste trabalho e de suas contradições. Busca-se apreender a emergência desse extenso arcabouço normativo associado à cidade como mais uma dimensão do processo de generalização do fenômeno urbano pelo mundo contemporâneo, caracterizando-se, ao mesmo tempo, como um reflexo das necessidades e estratégias ligadas ao processo de produção do espaço urbano, e como um elemento constitutivo da vida cotidiana nas cidades, em torno do qual se travam batalhas judiciais, políticas e epistemológicas específicas.

A forma como as inovações observadas no campo do direito urbanístico são representadas nos discursos que tratam da temática das cidades é, com frequência, bastante simplificadora. Tomando o Estatuto da Cidade e outras normas urbanísticas como um bloco indiferenciado, muitos autores que se anunciam como pensadores críticos fazem uma leitura do processo de proliferação deste campo normativo no Brasil como um significativo “avanço”, caracterizando-o como o produto da mobilização de partidos políticos de

esquerda, movimentos sociais, intelectuais e outros setores da sociedade civil articulados em torno da pauta da “reforma urbana”. Muitos desses autores orgulham-se do referido processo, qualificando a experiência brasileira como um exemplo mundial e classificando sua legislação urbanística como uma das mais avançadas do mundo<sup>46</sup>.

Nessa conhecida narrativa da trajetória de construção do direito urbanístico brasileiro, contudo, a reflexão sobre alguns aspectos relevantes dessa legislação acaba sendo negligenciada. Tratando esse campo normativo de maneira uniforme, muitos dos seus comentadores deixam de tecer qualquer observação quanto a certos instrumentos urbanísticos, inclusive alguns previstos no tão elogiado Estatuto da Cidade, que em nada refletem as aspirações dos setores populares ligados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana e seus simpatizantes, mas sim promovem a transposição de experiências exógenas e modelos de política urbana recomendados por organismos internacionais para o ordenamento jurídico brasileiro.

Ao apresentar o diversificado *portfolio* de instrumentos urbanísticos supostamente inovadores existentes na legislação nacional, muitos autores deixam de expressar preocupação quanto à sua efetividade, contentando-se com o “avanço” que sua mera existência teoricamente representa. A aplicação desse arcabouço normativo, porém, vem mostrando-se altamente seletiva, havendo os instrumentos que “pegam” e aqueles que “não pegam”.<sup>47</sup> Enquanto alguns desses instrumentos passam a ser utilizados corriqueiramente, outros permanecem como meras previsões legais, sendo raramente colocados em prática e sendo reiteradamente relegados ao segundo plano na hermenêutica das decisões judiciais quando confrontados com outros direitos encarados com maior seriedade.

Por fim, há uma negligência generalizada no debate quanto ao papel ideológico freqüentemente exercido por muitos desses instrumentos normativos. Atuando no sentido da difusão da imagem de uma cidade mais justa e democrática, a existência formal desses direitos contribui para a dissolução dos conflitos urbanos e a adesão generalizada a

---

<sup>46</sup> Nesse sentido, Edésio Fernandes: “Ao longo dos últimos 20 anos se construiu uma nova ordem jurídica e urbanística muito avançada no Brasil. O Estatuto da Cidade (2001) foi muito reconhecido internacionalmente”. O autor ressalva, entretanto, que “essa ordem que propõe função social à propriedade é largamente desconhecida pelos juristas, nem mesmo é ensinada nas faculdades de direito, e muito menos conhecida pelos administradores das cidades.” *Consultor da ONU palestra sobre Direito Urbanístico aos alunos da FMP*. Disponível em: <<http://www.fmp.com.br/blog/index.php/tag/direito-urbanistico/>>.

<sup>47</sup> Reproduzo aqui a terminologia empregada pela urbanista Ermínia Maricato em aulas e palestras para enfatizar a distância que existe entre a legislação e a realidade urbana.

projetos de cidade apresentados como materialização do interesse geral, ainda que a prometida inclusão social não venha a se concretizar.

Ao longo deste capítulo, buscarei aprofundar as reflexões abordadas nestes parágrafos introdutórios. No item 2.1, serão apresentadas as inovações normativas e institucionais que expressam uma democratização do espaço urbano, bem como seus limites. Para dar maior organicidade à exposição, os referidos instrumentos urbanísticos foram agrupados em quatro núcleos temáticos: a relativização do direito de propriedade, a repartição equitativa dos ônus e bônus do processo de urbanização, a proliferação de instâncias de participação e a implementação de uma agenda positiva de política habitacional.

No item 2.2, serão abordados os instrumentos normativos que fornecem a base regulatória e institucional para o aprofundamento da mercantilização do espaço urbano. Esses instrumentos serão reunidos em dois eixos temáticos: a conexão entre a propriedade fundiária e o mercado de capitais e as parcerias público-privado.

Por fim, no item 2.3, será feito um balanço acerca do papel exercido pelo Estado no tocante à regulação das cidades, buscando-se identificar as contradições que ele é chamado a administrar, bem como os limites do caráter includente e democratizante dos instrumentos abordados no item 2.1, enfatizando-se a ocorrência de um processo de cooptação da idéia de direito à cidade como elemento de uma estratégia discursiva orientada para a neutralização dos conflitos urbanos e a viabilização política de projetos de cidade inspirados em modelos exógenos.

## **2.1. A regulação jurídica do espaço urbano como barreira à segregação e fator de inclusão social**

### **2.1.1. A desabsolutização das categorias do direito privado: a função social da propriedade e seus instrumentos normativos**

A noção de função social da propriedade vem se tornando um tema recorrente em formulações teóricas e textos normativos em diversos países, trazendo implicações em várias esferas da vida econômica e política no mundo contemporâneo. O surgimento desse conceito ocorre paralelamente a um processo de ampliação da base geográfica do instituto da propriedade privada e do seu aprofundamento na vida cotidiana, acompanhando a extensão dessa relação social para esferas originalmente não submetidas ao regime jurídico decorrente da incidência do referido direito.

Num sistema econômico marcado pela crescente socialização das forças produtivas, a generalização da forma “propriedade privada” engendra, dialeticamente, a sua própria desabsolutização, exigindo que o uso dos meios de produção privadamente apropriados seja compatível com imperativos que transcendem os desígnios de proprietários individuais. Neste contexto, o exercício do direito de propriedade passa a sofrer progressivas limitações, sendo condicionado por fatores oficialmente reconhecidos como interesses da sociedade.

O atrelamento da propriedade privada ao cumprimento de sua “função social” significa que o direito em voga deve ser exercido de modo compatível com os interesses gerais da sociedade, o que autoriza o Estado a intervir nos casos em que ele entrar em conflito com os objetivos em questão. No entanto, determinar o conteúdo do conceito de função social não é uma tarefa simples, uma vez que a “sociedade” não constitui um bloco coeso dotado de interesses homogêneos.

Considerando que há uma pluralidade de interesses contraditórios entre os diversos atores concretos que compõem a sociedade, os objetivos aptos a justificar a intervenção do Estado no modo como é exercido o direito de propriedade por agentes privados são aqueles que o ordenamento jurídico reconhece como integrantes da função social desse instituto. Entre as principais diretrizes de política urbana que a legislação estabelece como

parâmetros para o exercício do direito de propriedade, podem-se destacar aspectos como a produtividade, a sustentabilidade e a provisão de moradia em área urbanizada.

Como corolário da diretriz de produtividade, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade prevêm, entre os instrumentos da política urbana, os programas de parcelamento, edificação e uso compulsórios (PEUC). Trata-se de um instrumento que busca coibir a retenção especulativa do solo urbano e de imóveis vazios, prevendo sanções econômicas para os proprietários que, após serem notificados pelo governo municipal da obrigação de parcelar, edificar ou colocar em uso o imóvel em questão, não cumprirem as exigências impostas<sup>48</sup>.

Para que o PEUC tenha efetividade, são previstos mecanismos complementares no Estatuto da Cidade, como o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação-sanção. Os proprietários, após serem notificados, dispõem de um prazo de um ano para elaborar um projeto de aproveitamento do imóvel ocioso, e de dois anos para iniciar a obra após a sua aprovação. Se não cumprirem essa obrigação, são penalizados com acréscimos na alíquota do IPTU, que vai sofrendo elevações na medida em que o tempo de descumprimento da referida notificação se prolonga. Após cinco anos sofrendo a cobrança de IPTU progressivo, os proprietários podem ser penalizados com a desapropriação-sanção, cuja indenização pode ser paga em títulos públicos ao invés de dinheiro, diferenciando-se da desapropriação convencional<sup>49</sup>.

Esse mecanismo representa, sem dúvidas, um avanço da legislação no tocante ao combate à especulação imobiliária, podendo contribuir para o aumento da oferta de terra em áreas urbanizadas. O uso do PEUC, entretanto, ainda é incipiente, tendo sido adotado por poucos municípios e encontrado barreiras à efetiva implementação nas localidades onde foi introduzido<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Ver artigos 5º e 6º. da Lei 10.257/01.

<sup>49</sup> Ver artigos 7º e 8º. da Lei 10.257/01.

<sup>50</sup> O caso mais significativo de tentativa de uso desse instrumento urbanístico no Brasil é o do Município de Santo André, na Região Metropolitana de São Paulo. Iniciou-se a implementação do PEUC no referido município durante o período de 2004 a 2008. No entanto, a troca de governo acarretou uma redefinição das diretrizes da política urbana, prejudicando a experiência de uso deste instrumento. Para uma análise desse processo, ver Bruno Filho, Fernando; Denaldi, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e função social da propriedade: notas acerca de uma experiência histórica. In: *Oculum Ensaios – Revista de Arquitetura e Urbanismo*. Campinas: CEATEC, 2006.

Buscando-se garantir que haja um grau mínimo de coordenação no modo como é exercido o direito de propriedade, a legislação urbanística possibilita a imposição de restrições e parâmetros a serem observados por seus detentores individuais, limitando sua liberdade por meio de instrumentos regulatórios como as normas de zoneamento, de parcelamento e uso do solo, de edificação e de tombamento<sup>51</sup>. Essas normas buscam promover formas de organização do espaço urbano onde economias de aglomeração sejam aproveitadas, situações de adensamento excessivo sejam evitadas, situações em que a proximidade física entre atividades incompatíveis sejam desestimuladas, o patrimônio histórico e arquitetônico seja preservado (especialmente no caso de construções que tenham apelo turístico), e assim por diante.

Com a ascensão do paradigma neoliberal de planejamento urbano, entretanto, os mecanismos de controle vêm sendo bastante criticados, ao menos no plano do discurso. O uso desses instrumentos é freqüentemente associado a modelos rígidos e autoritários de planejamento, de modo que a agenda dos urbanistas e planejadores volta-se para a concepção de modalidades de intervenção supostamente mais “flexíveis”. Estas últimas, entretanto, são implementadas em fragmentos específicos do tecido urbano. Elas pressupõem a existência de normas rígidas aplicáveis ao conjunto do território, que podem vir a ser flexibilizadas em lugares onde houver interesse em reduzir as restrições urbanísticas.

Outro instrumento de direito urbanístico que estabelece uma limitação à liberdade econômica dos agentes privados em virtude de fatores associados ao interesse público é o direito de preempção. Trata-se da faculdade conferida ao poder público de substituir-se a um eventual comprador privado numa transação realizada em área legalmente demarcada como passível de preempção, podendo exercer seu direito de preferência e adquirir o imóvel alienado nas mesmas condições acordadas entre os agentes privados<sup>52</sup>.

Outra dimensão bastante significativa da institucionalização da idéia de função social da propriedade é a relativização desse direito em casos onde ele entre em conflito com o direito de moradia. Surgem instrumentos que simplificam a obtenção da propriedade

---

<sup>51</sup> Ver artigo 4º da Lei 10.257/01.

<sup>52</sup> Ver artigos 25, 26 e 27 da Lei 10.257/01.

ou da posse do imóvel habitado e que impõem restrições ao exercício desse direito quando se verifique a existência de relevantes interesses sociais que com ele conflitem<sup>53</sup>.

O Estatuto da Cidade prevê a regularização fundiária como uma das diretrizes fundamentais da política urbana, abrindo caminho para que a rigidez das normas de direito civil e as restrições urbanísticas sejam relativizadas e, desta forma, permitindo a formalização de assentamentos consolidados que não atenderiam aos requisitos da referida legislação<sup>54</sup>. A lei que institui o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009) avançou ainda mais nesse sentido, introduzindo mecanismos como a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária de interesse social<sup>55</sup> e a expedição de títulos de legitimação de posse<sup>56</sup>. Esses procedimentos permitem ao poder executivo promover a regularização de áreas extensas sem a necessidade de se instaurar um processo judicial, o que facilita e agiliza consideravelmente a formalização de moradias em situação irregular no país.

No campo processual, o Estatuto da Cidade previu a usucapião especial urbana, que reduziu o prazo para a aquisição da propriedade do imóvel habitado por essa via e facilitou o seu trâmite judicial. Além disso, introduziu a modalidade coletiva desse instrumento processual. Embora seu uso ainda encontre muita resistência por parte do poder judiciário, esse instrumento abriu espaço para a coletivização das demandas, o que não apenas reduz o custo para que os moradores acionem o poder judiciário, como possibilita que o instituto seja usado em situações onde dificilmente seriam preenchidos os requisitos da usucapião individual, contribuindo para a ampliação do acesso à prestação jurisdicional e para a adequação dos instrumentos urbanísticos à realidade dos assentamentos populacionais existentes no país<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> A lei 11.124/05, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) dispõe nesse sentido: “Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar: I – os seguintes princípios: d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade; II – as seguintes diretrizes: b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana; c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social”

<sup>54</sup> Ver artigo 2º, XIV, da Lei 10.257/01.

<sup>55</sup> Ver artigo 56 da Lei 11.977/09.

<sup>56</sup> Ver artigo 59 da Lei 11.977/09.

<sup>57</sup> Ver artigos 9º ao 14 da Lei 10.257/01.

Se a usucapião não se aplica às terras públicas, o Estatuto da Cidade introduziu mecanismos que possibilitam o reconhecimento formal de assentamentos estabelecidos nessas áreas, prevendo a concessão especial de uso para fins de moradia e a concessão de direito real de uso como formas de regularização dos assentamentos existentes nessas áreas. Entretanto, a seção VI da referida lei, que estabeleceria os parâmetros para a aplicação do primeiro instrumento mencionado, foi integralmente vetada pela Presidência da República, restando como uma previsão genérica nesse diploma legal.

Um instrumento que vem se difundindo na legislação das cidades do país em decorrência da institucionalização da função social da propriedade é a zona especial de interesse social (ZEIS). Esse instrumento teve sua origem no Recife, sendo posteriormente adotado por vários municípios e incorporado ao Estatuto da Cidade. As ZEIS assumem diversas formas, aplicando-se a um conjunto diversificado de situações.

Uma modalidade bastante comum são aquelas que reconhecem áreas habitadas por moradores de baixa renda e marcadas por padrões de ocupação incompatíveis com a legislação civil e urbanística como situações consolidadas, funcionando como um mecanismo de flexibilização das normas de ocupação e uso do solo e como uma espécie de anistia temporária à irregularidade. A demarcação de ZEIS nessas condições exige a previsão de um plano de regularização urbanística para a área, caracterizando-se como um relaxamento provisório dos padrões de ocupação. Esse instrumento, sem dúvida alguma, contribuiu para aproximar o direito urbanístico da realidade das cidades brasileiras, assumindo a irregularidade como um fator estrutural que não pode ser tratado simplesmente como uma patologia. Por outro lado, ele dá margem para que o poder público adote a mera formalização de ocupações em situação precária como sua política habitacional, deixando de engajar-se na busca de soluções mais apropriadas para lidar com os problemas de moradia existentes no país.

Outra modalidade de ZEIS, bastante diferente da anterior, é a afetação de terrenos e imóveis ociosos localizados em áreas que dispõem de boas condições urbanísticas à provisão de habitação de interesse social. Esse tipo de ZEIS funciona como uma espécie de cota para grupos de baixa renda em áreas bem equipadas da cidade, fazendo com certos imóveis tenham uma destinação diferente da que teriam caso prevalecesse a livre iniciativa de seus proprietários privados. Esses instrumentos, contudo, freqüentemente oferecidos

como contrapartida em projetos urbanos que causem impactos sociais relevantes, nem sempre se concretizam. Em muitos casos, as ZEIS acabam sendo retiradas da legislação algum tempo depois de serem instituídas, como se tentou fazer na cidade de São Paulo no contexto de revisão de seu plano diretor. Em outros casos, grupos de maior poder aquisitivo compram os imóveis de moradores de baixa renda contemplados por esse tipo de programa, ocorrendo um processo gradual de substituição populacional, o que leva à descaracterização das unidades habitacionais providas em tais circunstâncias como moradia popular.

Se a formalização dos assentamentos em situação irregular traz, inquestionavelmente, um ganho para os seus moradores, é importante notar que esses grupos não são os únicos segmentos sociais a serem beneficiados pelos programas de regularização fundiária. Os assentamentos informais apresentam-se como um enorme campo de oportunidades para a realização de negócios envolvendo o espaço construído.

Ainda que a propriedade nessas áreas não seja plenamente chancelada pelo direito estatal, já vigora nelas um mercado imobiliário paralelo, regido por uma dinâmica econômica semelhante à do mercado imobiliário formal em diversos aspectos. No entanto, os bens transacionados nessas esferas são mercadorias imperfeitas, submetidas a relações de propriedade baseadas em instituições e costumes locais, não gozando dos mesmos atributos de generalidade e impessoalidade de que dispõem as formas de propriedade reguladas pelo direito civil.

Ainda que a aquisição de uma casa num loteamento informal possa, por exemplo, ser objeto de um financiamento obtido junto a um agiota atuante no mercado local e vir a ser aceita pela comunidade como propriedade privada de seu adquirente, reproduzindo as relações econômicas do mercado formal, esse “crédito imobiliário” jamais seria passível de passar por um processo de securitização e de figurar como lastro de derivativos transacionados no mercado de capitais, uma vez que não conta com as proteções jurídicas exigidas para circular nessa esfera como um ativo financeiro convencional. O referido imóvel também não poderia ser oferecido como garantia numa relação contratual qualquer, uma vez que não é passível de execução judicial.

No entanto, a incorporação do mercado imobiliário informal ao direito estatal possibilita a transposição dessas barreiras, fazendo com que os terrenos e edificações existentes nesse mercado se tornem mercadorias completas. A regularização fundiária derruba os obstáculos à circulação desses imóveis como ativos econômicos convencionais, sendo conveniente não apenas para aqueles que se tornam seus proprietários, mas também para os agentes interessados na ampliação da base espacial da acumulação capitalista.

Em síntese, a aplicação do princípio da função social da propriedade atende a diferentes aspirações e demandas existentes na sociedade. Ela representa, em certa medida, um fator que confere caráter distributivo à política urbana, contendo alguns excessos decorrentes do exercício do direito de propriedade. Mas ela é também um fator de racionalização das relações sociais em que o modo de produção capitalista se fundamenta, fornecendo as condições para a perpetuação de um regime econômico baseado na apropriação desigual de riquezas, ainda que em patamares juridicamente controlados.

Outra questão que vem ocupando espaço crescente na legislação urbanística e nos discursos sobre a cidade, relacionada ao tema da função social da propriedade, é a problemática envolvendo a repartição dos ônus e bônus do processo de urbanização. Passo agora a abordar esse tópico.

### **2.1.2. A repartição dos ônus e bônus do processo de urbanização**

Entre as bandeiras defendidas pelos atores ligados ao movimento pela reforma urbana no país, um tema que adquiriu grande repercussão na agenda de gestores públicos e nas reflexões teóricas sobre a cidade é a elaboração de mecanismos fiscais que possibilitem ao poder público dividir de modo equilibrado com agentes privados os ônus e bônus decorrentes dos processos de urbanização.

As intervenções urbanísticas empreendidas pelo Estado frequentemente resultam na valorização dos imóveis localizados nos seus arredores, fazendo com que seus

proprietários apropriem-se dos benefícios dessas intervenções sem arcar com as despesas envolvidas em seu custeio. Diante dessa constatação, os formuladores de políticas urbanas vêm engajando-se na criação de mecanismos que possibilitem a recuperação de uma parcela dos investimentos que acabam se incorporando ao patrimônio de proprietários de imóveis pelo fundo público, buscando equilibrar o modo como os custos e os ganhos econômicos decorrentes do processo de urbanização são repartidos entre governos e particulares.

Esses instrumentos urbanísticos aparecem nos discursos da literatura especializada como mecanismos de captação (ou recuperação) das “*mais valias* urbanas”. Betânia Alfonsin caracteriza a introdução desses instrumentos regulatórios como uma bandeira dos “planejadores urbanos críticos do modelo de urbanização capitalista”. Em sua palavras:

“Contemporaneamente, em que já se tem um diagnóstico tão claro dos processos de valorização do solo urbano em decorrência da ação do poder público, “captar mais-valias” é uma ação percebida como socialmente justa e juridicamente necessária pelos planejadores urbanos críticos do modelo de urbanização capitalista, respaldados também pela nova ordem jurídico-urbanística.” (ALFONSIN: 2008, 39).

Essa modalidade regulatória consiste num mecanismo de socialização de benefícios decorrentes do processo de urbanização, que seriam integralmente apropriados por agentes privados na ausência de tais instrumentos. Partindo do pressuposto de que a valorização de imóveis cujos proprietários não tenham contribuído para o custeio das melhorias urbanísticas que lhe deram causa seria caracterizaria como um modo injustificável de enriquecimento, o que se caracterizaria como uma forma indireta de apropriação do fundo público pelos referidos agentes, a adoção de mecanismos de captura das “*mais valias* urbanas” atua como um fator de atenuação da regressividade fiscal subjacente aos processos de urbanização.

A legislação brasileira estabelece alguns mecanismos para que os ônus do processo de urbanização sejam repassados aos agentes privados que dele se beneficiam. As contribuições de melhoria, modalidade tributária prevista na Constituição Federal, é um

deles. Trata-se de um tributo cobrado de proprietários de imóveis em virtude da realização de obras públicas que venham a acarretar a valorização de uma determinada região<sup>58</sup>.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, prevê alguns instrumentos de captura de “*mais valias* urbanas”, como a outorga onerosa do direito de construir. Trata-se de uma cobrança pela atribuição do direito de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento permitido numa determinada área da cidade. A aplicação desse instrumento restringe-se a áreas onde a legislação autoriza a outorga de potencial construtivo adicional. Outra possibilidade prevista na referida norma, seguindo uma lógica semelhante, é a cobrança pela alteração do uso do solo<sup>59</sup>.

Os recursos obtidos com a venda dos direitos de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento e de promover a alteração do uso do solo urbano devem ser aplicados em projetos que tenham por finalidade questões como a regularização fundiária, a construção de habitação de interesse social, a constituição de reserva fundiária pelo poder público, o ordenamento da expansão urbana, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, a criação de espaços de lazer e áreas verdes, a criação de unidades de conservação ambiental e a proteção do patrimônio histórico cultural e paisagístico<sup>60</sup>, convertendo-se em benefícios para a cidade como um todo.

Outra modalidade de cobrança pelo adensamento construtivo prevista no Estatuto da Cidade é a operação urbana consorciada. Esse instrumento, contudo, segue uma lógica fiscal claramente menos distributiva do que a outorga onerosa do direito de construir. Analogamente, cobra-se pela atribuição do direito de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento do solo, obtendo-se esse direito através da compra de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC). No entanto, diferentemente do que acontece no caso da outorga onerosa do direito de construir, os recursos obtidos com a venda desses títulos são necessariamente aplicados dentro do perímetro de abrangência da operação urbana consorciada, não podendo ser investidos em outras áreas da cidade<sup>61</sup>. Perde-se, assim, a possibilidade de transferir os recursos obtidos com a outorga de potencial

---

<sup>58</sup> Ver artigo 145, III, da Constituição Federal.

<sup>59</sup> Ver artigos 28 a 31 da Lei 10.257/01.

<sup>60</sup> Ver artigo 26 da Lei 10.257/01.

<sup>61</sup> Ver artigos 32 a 34 da Lei 10.257/01.

construtivo adicional em áreas de grande interesse por parte do setor imobiliário para o financiamento de projetos de desenvolvimento urbano em regiões mais carentes da cidade.

Diante da exigência de se aplicar os recursos angariados com a venda do direito de construir acima do coeficiente básico no próprio perímetro da operação urbana, esse instrumento perde qualquer finalidade distributiva. Ressalvados os poucos casos em que tais recursos são alocados na provisão de habitação de interesse social, o uso desse instrumento acaba tendo como resultado a implementação de equipamentos urbanos sofisticados em áreas previamente dotadas de boas condições de infra-estrutura, contribuindo para a intensificação das disparidades sócio-espaciais.

Além disso, a obrigatoriedade de aplicação da receita obtida com a venda de CEPACs no mesmo perímetro onde incide o direito conferido por estes títulos praticamente garante ao seu adquirente a recuperação dos valores pagos para obtê-los, uma vez que os investimentos ali realizados tendem a se reverter em valorização de seus imóveis, retornando, ainda que indiretamente, à sua esfera patrimonial.

Nesse sentido, é bastante questionável considerar esse instrumento urbanístico como um expediente de captação de “mais valias” urbanas, uma vez que a “mais valia” teoricamente captada retorna, ao menos parcialmente, ao patrimônio daqueles que pagam pelo potencial adicional de construção. Conforme será analisado de modo mais detido no item 2.2 deste capítulo, o CEPAC se aproxima muito mais de um mecanismo de investimento compulsório do que de uma forma de se promover a repartição dos ônus e bônus do processo de urbanização.

As contribuições de melhoria e a outorga onerosa do direito de construir são instrumentos regulatórios que podem contribuir para esse objetivo. Contudo, seu uso ainda permanece restrito a poucos casos, não sendo implementados sistematicamente como instrumentos de política urbana no país. Entre os mecanismos de captação de “*mais valias* urbanas” previstos no ordenamento jurídico brasileiro, os que vêm sendo utilizados com mais frequência são justamente aqueles que se mostram mais compatíveis com a lógica do mercado imobiliário e que têm menor potencial distributivo, as operações urbanas consorciadas.

Os instrumentos urbanísticos de captação de “*mais valias*” são reiteradamente abordados no debate teórico como técnicas inovadoras à disposição dos formuladores de política urbana. No entanto, a despeito dos ares de novidade com que são retratados, numa reflexão mais atenta, dificilmente se notaria diferenças tão significativas entre a captura de “*mais valias* urbanas” e os velhos tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária, sendo bastante duvidoso o ineditismo que lhes é atribuído em muitos dos discursos em que se debatem os novos mecanismos de gestão das cidades.

Contudo, ainda que haja certa mistificação desses instrumentos e que seu potencial distributivo seja superestimado nos discursos acadêmicos, eles podem contribuir para a construção de cidades menos desiguais. Os desafios à sua implementação envolvem uma dimensão técnica, na qual os juristas podem contribuir. No entanto, os principais obstáculos à ampliação da escala de utilização desses mecanismos regulatórios são de ordem política.

No próximo item, passo a abordar as inovações trazidas pela legislação urbanística na esfera da participação política. Serão analisadas as mudanças ocorridas após a configuração de uma crise do paradigma administrativista de gestão das cidades, associado ao período de hegemonia do ideal modernista, apontando-se a proliferação de instâncias de participação como uma das dimensões da emergência de novas concepções de planejamento urbano.

### **2.1.3. A proliferação das instâncias de participação**

As práticas de gestão do espaço urbano que vêm sendo formuladas e implementadas ao longo dos últimos anos têm como pano de fundo uma crise das concepções de planejamento fundadas no paradigma modernista. As tentativas de se promover a organização de vastas extensões territoriais a partir de planos de desenvolvimento de escala nacional ou regional, predominantes no período pós-guerra, passaram a ser fortemente criticadas, sendo caracterizadas nos novos discursos

hegemônicos como políticas de caráter autoritário, fortemente centralizadas e inadequadas aos desafios econômicos e aspirações sociais do mundo contemporâneo.

Em resposta a essas críticas, os novos discursos que abordam a questão do planejamento urbano passaram a reivindicar a aproximação entre governantes e governados e a maior abertura dos processos decisórios à participação da sociedade civil. Uma primeira implicação desse discurso é a valorização das esferas de poder local, defendendo-se a transferência de atribuições das esferas estadual e nacional para o âmbito municipal. Além disso, ocorre uma tendência de subdivisão do próprio poder municipal, com o surgimento de unidades políticas e administrativas ainda menores, como as sub-prefeituras, as administrações regionais, os conselhos de bairro, e assim por diante.

Além da reacomodação de poder político e atribuições administrativas entre os níveis de governo e do surgimento de esferas de poder sub-municipais, outra tendência associada à emergência das novas concepções de planejamento urbano é a proliferação de instâncias de participação política e mecanismos de democracia direta. Muitos processos decisórios anteriormente fechados, restritos ao âmbito interno da burocracia estatal, passam a ser submetidos ao controle da sociedade civil organizada.

Surgem diversos órgãos de estrutura colegiada cuja composição reflete, em alguma medida, a pluralidade de interesses e de atores políticos que integram a sociedade civil. Além de agentes do próprio governo, esses órgãos englobam representantes da iniciativa privada, integrantes de movimentos sociais, representantes de entidades sindicais, membros de organizações não governamentais, representantes da comunidade acadêmica, e assim por diante. As atribuições dessas instâncias de participação variam conforme as questões submetidas à sua apreciação e o contexto político, podendo ter um papel meramente consultivo, ou mesmo adquirir competências deliberativas em questões de relevância considerável.

Na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, estão previstos alguns instrumentos que buscam abrir espaços para a participação da sociedade civil na definição de rumos para a cidade. A mais significativa disposição normativa nesse sentido é exigência de que sejam elaborados planos diretores nas cidades com população superior a vinte mil habitantes, nas que integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas,

nas que sejam objeto de aplicação de PEUC, nas que integrem áreas de relevante interesse turístico e naquelas inseridas em áreas onde sejam realizados empreendimentos ou atividades de impacto regional ou nacional<sup>62</sup>.

O plano diretor é o documento normativo que estabelece as diretrizes fundamentais para o desenvolvimento e a expansão das cidades, devendo ser adotado como parâmetro para se avaliar se uma determinada propriedade cumpre ou não sua função social. Prevendo-se a realização de audiências públicas no processo de elaboração do plano diretor, bem como sua revisão no mínimo a cada dez anos, esse instrumento é uma espécie de pacto estabelecido entre o governo e a sociedade civil onde são definidas metas de médio e longo prazo para a cidade, vinculando a administração presente e as futuras a diretrizes que reflitam, ao menos teoricamente, os anseios e as escolhas políticas da população em geral. O Estatuto da Cidade prescreve a articulação entre o plano diretor e as normas orçamentárias, buscando garantir que haja correspondência entre as diretrizes nela estabelecidas e o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual dos municípios.

Além do plano diretor, a legislação estabelece instrumentos de participação em processos decisórios de modo geral, prevendo a adoção de mecanismos como debates, consultas e audiências públicas como formas de se promover a gestão democrática das cidades. O Estatuto da Cidade prevê ainda, como instrumentos da política urbana, a criação de conselhos consultivos ou deliberativos e de órgãos colegiados que integram os processos de tomada de decisão, limitando a esfera de discricionariedade do governo e obrigando-o a negociar com os atores sociais politicamente organizados para definir o conteúdo de seus programas<sup>63</sup>. O Conselho das Cidades, criado em 2004 é um exemplo significativo desse processo, reunindo atribuições consultivas e deliberativas e congregando membros do governo, representantes da sociedade civil organizada e movimentos sociais em sua composição.

Os estudos de impacto ambiental (EIA) e os estudos de impacto de vizinhança (EIV) são outros mecanismos que possibilitam uma ampliação dos espaços de participação da sociedade civil nas políticas governamentais. Sendo exigidos para a aprovação de projetos

---

<sup>62</sup> Ver artigos 39 a 42 da Lei 10.257/01.

<sup>63</sup> Ver artigo 43 da Lei 10.257/01.

que acarretem significativos impactos ambientais e urbanísticos, respectivamente, esses estudos abrem espaço para a manifestação de uma pluralidade de atores acerca das propostas de intervenção no espaço urbano, bem como para a explicitação dos conflitos políticos a elas subjacentes<sup>64</sup>.

A legislação urbanística traz também certa abertura à experimentação de práticas de democracia direta. O Estatuto da Cidade abre caminhos para a proposição de projetos, planos e leis por iniciativa da população, bem como para a realização de plebiscitos<sup>65</sup>. Além disso, tornam-se cada vez mais difundidos os programas municipais de orçamento participativo, nos quais uma parcela do orçamento é decidida em assembleias abertas ao público<sup>66</sup>.

Essas inovações legislativas contribuem positivamente para que se alcancem avanços democráticos na gestão das cidades, abrindo espaço para uma maior participação da sociedade civil em diversos processos decisórios e contribuindo para a valorização da esfera da política na vida cotidiana. No entanto, seu impacto é muitas vezes superestimado em abordagens teóricas que tratam do tema, onde a participação é reconhecida como um pilar fundamental das novas configurações institucionais e como uma via para a superação das limitações da democracia representativa.

Se há efetivamente um processo de reformulação dos padrões institucionais rígidos e centralizados em torno dos quais se afirmaram as práticas de planejamento do período modernista, as mudanças em voga apresentam consideráveis limitações. Em diversas abordagens sobre o tema, deixa-se de refletir sobre questões como a relevância das deliberações submetidas à participação popular, a composição dos fóruns e conselhos onde se dá essa dimensão da vida política e, acima de tudo, a intangibilidade de um núcleo duro de diretrizes e políticas estatais, blindadas de qualquer influência oriunda das instâncias de participação.

Com bastante frequência, a margem decisória proporcionada pelos espaços de participação popular é bastante restrita, ficando limitada à definição de aspectos secundários de políticas públicas cujos traços fundamentais já foram definidos nas esferas

---

<sup>64</sup> Ver artigos 36 a 38 da Lei 10.257/01.

<sup>65</sup> Ver artigo 4º da Lei 10.257/01.

<sup>66</sup> Ver artigo 44 da Lei 10.257/01.

do poder executivo e do legislativo. O caráter fragmentário de muitos dos espaços de participação recentemente criados é um dos fatores constitutivos desse fenômeno, resultando numa interação compartimentalizada entre a população e os formuladores de políticas públicas. Já nos espaços de participação de abrangência mais ampla, como os programas de orçamento participativo, onde a população teoricamente poderia opinar e tomar decisões sobre a ação do Estado em seu conjunto, o objeto de deliberação popular é residual, recaindo sobre uma parcela ínfima do orçamento público.

Além desse fator, é muito freqüente a existência de conselhos cuja composição é amplamente favorável aos interesses do governo, de modo que sua existência acaba por limitar-se ao papel de legitimar decisões previamente tomadas. Em muitos conselhos, o poder público dispõe de cinquenta por cento das vagas, de modo que um fórum supostamente criado para possibilitar a participação popular se transforma, na melhor das hipóteses, num canal de externalização das disputas internas do governo.

Por fim, a abertura de espaços de participação esbarra em alguns tópicos intangíveis à ampliação dos controles democráticos. A política fiscal, por exemplo, que é um dos aspectos fundamentais da ação estatal, não está sujeita a ser definida conforme os anseios da população. A administração municipal não dispõe da possibilidade de elevar suas previsões de gasto acima das previsões de receita para reaquecer a economia da cidade numa situação de crise, por exemplo, ainda que a população reivindique a adoção de uma política fiscal anticíclica<sup>67</sup>.

Se o fortalecimento do poder local possibilita uma aproximação entre governo e sociedade civil e favorece a abertura de canais de participação política, é preciso olhar com cautela para essa tendência enquanto expediente de democratização do Estado. O foco nas questões locais tem como uma de suas consequências provocar um processo de esvaziamento da política nas escalas mais amplas, deslocando a atenção dos cidadãos de questões macroeconômicas e programas de escopo nacional para particularismos locais. Se a abertura das instâncias de participação pode trazer significativos avanços democráticos, isso só irá ocorrer efetivamente caso esse processo não implique o negligenciamento de

---

<sup>67</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000) tipifica ações nesse sentido como crime de improbidade administrativa, subtraindo questões referentes à política fiscal da esfera de decisões passíveis de modificação nos fóruns de participação política.

outros espaços de exercício da política, mas seja uma complementação daqueles já existentes.

No próximo item, passo a abordar outro aspecto da legislação urbanística brasileira que pode ter um papel significativo para o alcance de uma cidade menos desigual: a institucionalização de uma agenda positiva de política habitacional. Analisarei os significativos avanços por que passou a política de habitação popular no Brasil ao longo dos últimos anos, atingindo uma faixa de renda que jamais havia sido contemplada nos programas oficiais de habitação anteriormente realizados no país. Apontarei também os limites das referidas políticas públicas, ressaltando a reprodução de elementos presentes em antigos modelos de política habitacional nos programas atuais. Buscarei mostrar também como a implementação dessa agenda não atende apenas aos interesses dos grupos diretamente beneficiados pelos programas habitacionais, favorecendo também uma pluralidade de agentes econômicos para quem tais políticas despontam como atraentes oportunidades de negócio.

#### **2.1.4. A agenda positiva de política habitacional**

Entre as transformações recentemente introduzidas na legislação urbanística brasileira que podem ser identificadas como fatores de inclusão social, o estabelecimento de uma base normativa para a estruturação de programas de provisão de moradia popular foi, sem dúvidas, um dos aspectos mais significativos. A produção e a venda de unidades habitacionais para o público de baixa renda atingiu patamares sem precedentes na história do país durante os últimos anos, o que se deve, ao menos em parte, a um processo continuado de aperfeiçoamento do aparato institucional e regulatório para a realização de programas de habitação de interesse social.

Observou-se uma vigorosa retomada do papel exercido pelo governo federal nas políticas públicas de habitação após o período que sucedeu a extinção do BNH, quando essa pauta foi praticamente deixada a cargo dos governos estaduais e municipais. No entanto, diferentemente dos programas de habitação promovidos pelos governos militares, onde também havia uma presença expressiva do governo federal, os novos programas dispõem de um montante elevado de subsídios a fundo perdido, custeados com recursos orçamentários, o que possibilitou que as unidades habitacionais neles produzidas se tornassem acessíveis a segmentos sociais que anteriormente não conseguiam acessar os produtos imobiliários do mercado formal.

A trajetória de estruturação dessa política habitacional teve sua dimensão jurídica. Um passo significativo nesse processo foi a constitucionalização do direito à moradia, que foi inserido no rol dos direitos sociais previstos pelo artigo 6º da Constituição Federal após a aprovação da Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000. A elevação desse direito ao nível constitucional conferiu-lhe maior força normativa, o que contribuiu para a sua efetivação.

Além da constitucionalização do direito à moradia, a expansão por que passou a política habitacional nos últimos anos envolveu a mobilização de um vasto aparato institucional vinculado a essa pauta, englobando órgãos da administração direta, empresas públicas, conselhos com participação da sociedade civil, fundos públicos e privados, entre outras entidades. A montagem dessa estrutura teve como importante marco a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003, o que colocou as questões urbanas num novo patamar hierárquico no âmbito do governo federal. A criação desse ministério simbolizou o reconhecimento de reivindicações históricas do Fórum Nacional de Reforma Urbana, expressando o compromisso do governo recém constituído com as bandeiras desse movimento e culminando na incorporação de várias de suas lideranças à nova pasta<sup>68</sup>.

Pouco depois da criação do Ministério das Cidades, ocorreu mais uma inovação institucional relevante no campo da política urbana. No ano de 2004, foi criado o Conselho

---

<sup>68</sup> As urbanistas Ermínia Maricato e Raquel Rolnik podem ser mencionadas como exemplos de pessoas próximas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana que integraram a composição inicial do Ministério das Cidades. No entanto, Ermínia Maricato deixou o cargo de secretária executiva deste ministério após a substituição do ministro Olívio Dutra (PT) por Márcio Fortes (PL), no contexto da crise política que abalou o governo federal no ano de 2005.

das Cidades, órgão de composição paritária, vinculado ao referido ministério, dotado de competências consultivas e deliberativas. Congregando membros do governo e um conjunto diversificado de representantes da sociedade civil, como entidades representativas do setor imobiliário, movimentos de moradia, sindicatos, associações profissionais, organizações não governamentais com atuação na área, acadêmicos, entre outros, esse conselho transformou-se num importante fórum de concertação da política urbana.

Uma das primeiras atividades conduzidas pelo Conselho das Cidades foi a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH). Foram previstos dois sub-sistemas no âmbito dessa política: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado Popular (SNHMP), diferenciando-se em função do público-alvo e das fontes de financiamento. O SNHIS destina-se ao público com renda familiar não superior a seis salários mínimos, enquanto que o SNHMP dirige-se ao público com renda familiar entre seis e dez salários mínimos. No tocante ao financiamento, o SNHMP tem como principais fontes de recursos fundos que concedem linhas de crédito a título oneroso, ainda que a taxas relativamente baixas, como o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O SNHIS, por sua vez, dispõe de fontes de financiamento provenientes de uma série de fundos públicos e de alguns fundos privados, contando com uma combinação de linhas de crédito concedidas a título gratuito e de linhas de financiamento parcialmente subsidiadas.

A Lei nº. 11.124, de 5 de junho de 2005, estabelece os principais aspectos do SNHIS, elencando os fundos de onde vêm os recursos que alimentam a produção de unidades habitacionais no âmbito desse sub-sistema. Integram os recursos disponíveis para o SNHIS o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que engloba o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e recebe os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) destinados à habitação; o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), previsto como uma das fontes do SNHIS pela Lei nº. 11.977/09; o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), também previsto como fonte de financiamento de habitação de interesse social pela referida lei; e o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), criado pela mesma lei.

O acontecimento mais significativo dessa trajetória de ampliação do acesso à moradia ocorreu em 2009, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Introduzido inicialmente por meio de medida provisória, o programa foi consolidado pela Lei nº. 11.977/09. Compreendendo dois programas, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), a principal inovação trazida pelo Programa Minha Casa Minha Vida foi a previsão de um montante de subsídios para habitação de interesse social sem precedentes no país. Somados os valores que essa lei autoriza a União a transferir ao FAR, ao FDS, ao FGHab e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), chega-se a uma soma superior a vinte bilhões de reais.

As modalidades de financiamento existentes no Programa Minha Casa Minha Vida variam conforme a renda dos mutuários, de modo que a parte financiável do empréstimo e a porcentagem do custo total passível de ser subsidiada oscilam de modo inversamente proporcional ao poder aquisitivo dos beneficiários. Para os grupos com renda familiar de até três salários mínimos, o programa prevê subsídios que respondem por uma parcela considerável do valor do imóvel, o que tornou as unidades habitacionais produzidas no âmbito dessa política acessíveis aos segmentos sociais dotados de menor poder aquisitivo.

Outro elemento significativo trazido pela referida lei foi o FGHab. Garantindo o pagamento das prestações em caso de desemprego, invalidez ou morte do mutuário, esse fundo funciona como uma espécie de seguro contra a inadimplência para as empresas que participam do programa. Sendo capitalizado por meio de transferências da União e pela integralização de quotas proporcionais à cobertura contratada pelos agentes que venham a optar por aderir a ele, o fundo proporcionou uma redução dos riscos financeiros associados ao programa, contribuindo para aumentar sua atratividade entre os investidores privados. Ainda que o programa conte com volumosos subsídios estatais, a propositura e a execução de projetos cabe a agentes privados, de modo que a existência de garantias contra o risco de inadimplência dos beneficiários figura como um elemento chave para o seu sucesso.

Ainda que o PMCMV represente um avanço considerável no tocante à ampliação do acesso à moradia para segmentos sociais que, em sua ausência, continuariam relegados ao mercado imobiliário informal, ele apresenta diversas limitações. Se, conforme já foi reiteradamente observado, esse programa inova ao conceber produtos acessíveis a faixas de

renda que jamais haviam sido contempladas em políticas habitacionais anteriores, alguns dos pontos críticos dos programas que o antecederam não foram superados.

Um traço característico de políticas habitacionais como o BNH e os incipientes programas municipais e estaduais implementados após a sua extinção foi a concentração das unidades produzidas em áreas periféricas, com más condições de infra-estrutura e distantes dos lugares que concentram a oferta de empregos e serviços. Essa característica das referidas políticas habitacionais, entretanto, convive com a existência de terrenos vazios e imóveis inutilizados em áreas de urbanização consolidada, sendo questionável, ao menos sob o ponto de vista urbanístico, promover a extensão do tecido urbano para áreas ainda não ocupadas diante da existência de espaços ociosos na cidade, que poderiam ser aproveitados para a provisão de habitação de interesse social.

O equacionamento do déficit habitacional não é o único objetivo por trás de políticas governamentais como o PMCMV. Antes de ser uma política habitacional, esse programa foi concebido como medida anticíclica para evitar que a economia brasileira fosse contagiada pela recessão provocada pela crise econômica que se iniciou nos Estados Unidos no ano de 2008. Não se trata apenas de uma política habitacional, mas de uma estratégia de contenção de crise que utiliza a indústria da construção civil como fator de dinamização da economia, valendo-se da existência de carências habitacionais não atendidas como um pretexto para incentivar esse setor econômico.

Ressalvando-se a existência de profundas diferenças entre um regime autoritário instituído por um golpe militar e um governo de coalizão democraticamente eleito e liderado por forças políticas identificadas com segmentos populares, o contexto em que o PMCMV foi elaborado lembra, em diversos aspectos, o cenário econômico em que se deu a concepção do BNH. Assim como ocorreu na década de sessenta do século anterior, no PMCMV, ainda que em menor escala, a habitação popular não deixou de figurar como uma fachada politicamente conveniente para intervenções econômicas atreladas a outras finalidades.

Nos dois casos, adotou-se uma política de construção maciça de novas unidades habitacionais como resposta ao problema da falta de acesso à moradia sem que se refletisse sobre a real necessidade de expansão do estoque imobiliário existente para se promover a

universalização desse direito, utilizando-se a percepção da existência de um déficit habitacional como ponto de partida para a ativação de vigorosos processos de produção de novos imóveis.

A expressão “déficit habitacional”, aparecendo reiteradamente em diversos âmbitos discursivos, como textos acadêmicos, matérias de jornal e programas de governo, induz a uma falsa percepção acerca da relação entre as necessidades habitacionais não atendidas e o estoque de imóveis existentes no país. Passando a impressão de que a demanda total por moradia é numericamente superior à oferta de imóveis, e de que, portanto, o parque residencial instalado seria insuficiente para atender às necessidades da população, o uso deste conceito contribui para que se apresente a ampliação da oferta de unidades habitacionais como condição necessária para a universalização do direito à moradia.

Em notícia publicada pelo Ministério das Cidades em 28 de outubro de 2008<sup>69</sup>, veiculada no sítio oficial do governo federal brasileiro, são anunciados diversos números relativos ao suposto déficit habitacional existente no país. Baseada em estudo elaborado pela Fundação João Pinheiro a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2006, a referida notícia aponta a existência de um déficit total de 7.935.000 milhões de domicílios naquele ano, dos quais 1.478.000 estariam localizados no Estado de São Paulo, e 724 mil na Grande São Paulo. Segundo o referido estudo, o número apontado representaria 14,5% do estoque de domicílios do país, indicando uma queda do déficit habitacional em termos relativos em comparação com os anos anteriores (14,9% em 2005 e 16,1% em 2004).

No entanto, ao se cruzar os dados referentes à demanda reprimida por moradia com as estatísticas sobre imóveis vazios ou subutilizados, constata-se uma proximidade entre estes dois indicadores, o que coloca em questão a efetiva existência de um “déficit” habitacional no país. A partir dos dados levantados pelo Censo de 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pode-se perceber que o total de domicílios vagos e fechados supera a estimativa referente à demanda habitacional

---

<sup>69</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. “Déficit habitacional cai novamente: de 14,9% para 14,5% do total de domicílios”. 23/10/2008. Disponível em: < <http://www.urbansystems.com.br/noticias/ler/deficit-habitacional-cai-novamente-de-14-9-para-14-5-do-total-de-domicilios>>.

reprimida, havendo, na realidade, “superávit”, e não “déficit” habitacional<sup>70</sup>. A carência habitacional não decorre de uma insuficiência quantitativa de imóveis, mas de uma configuração sócio-econômica onde uma parcela considerável da população não dispõe dos meios necessários para arcar com o alto custo da oferta de moradia existente.

Em artigo que trata da montagem da sistemática de provisão habitacional empreendida pelos governos militares, publicado na década de setenta do século anterior, Bolaffi identifica a habitação popular como um “falso problema”. Ressalvando que essa questão constitui efetivamente um aspecto sensível na sociedade brasileira, a “falsidade” do referido problema residiria, segundo o autor, em dois aspectos fundamentais.

O primeiro estaria ligado ao fato de que, ao apresentar a habitação popular como questão prioritária e propor um plano de grandes proporções para equacioná-la, o governo militar não teria efetivamente a intenção de solucionar o problema anunciado, mas sim outros problemas, para os quais a dinamização do setor da construção civil mostrava-se instrumental e, o discurso da habitação popular, estratégico do ponto de vista ideológico. O segundo, por sua vez, seria que, apesar de traçar metas ambiciosas e de direcionar quantidades expressivas de recursos para a construção de unidades habitacionais, o plano governamental não teria enfrentado os verdadeiros obstáculos à superação das carências habitacionais existentes no país, associados fundamentalmente à questão fundiária e ao baixo poder aquisitivo da maior parte da população brasileira.

Para o autor, poderia se falar, a rigor, em “carestia habitacional”, não em déficit. A falta de acesso à moradia não teria como causa a insuficiência do estoque imobiliário, mas sim a discrepância entre o poder aquisitivo da população e o custo da moradia. Em suas palavras:

“Déficit habitacional é um conceito pelo menos duvidoso quando empregado para uma economia de mercado. Nestas economias é lícito falar-se em ‘carestia habitacional’ ou oferta insuficiente de habitações, quando um excesso de demanda com relação à oferta provoca uma elevação de valores imobiliários, como ocorreu, por exemplo, em São Paulo, no após-guerra.” (BOLAFFI: 1977, 51).

---

<sup>70</sup> Ver ALVES, José Eustáquio Diniz. *As características dos domicílios brasileiros entre 1960 e 2000*. In Textos para discussão – Escola Nacional de Ciências Estatísticas/IBGE, número 10. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <[http://www.ence.ibge.gov.br/publicacoes/textos\\_para\\_discussao/textos/texto\\_10.pdf](http://www.ence.ibge.gov.br/publicacoes/textos_para_discussao/textos/texto_10.pdf)>

Na situação analisada por Bolaffi, a economia brasileira passava por um momento de profunda instabilidade. Após anos de crescimento acelerado, impulsionado, entre outros fatores, por um cenário internacional altamente favorável e uma forte expansão do crédito e do poder de compra da população nos governos “populistas” que antecederam o golpe militar, a economia nacional ameaçava entrar numa fase de descontrole fiscal e inflacionário, cujo enfrentamento suscitava respostas antagônicas por parte das diferentes forças políticas em choque naquele momento. Enquanto os setores ligados à situação entendiam que a superação da crise dependia de um aprofundamento das mudanças socioeconômicas em curso, tendo como principal resposta a ela as chamadas reformas de base sintetizadas no Plano Trienal, programa de reestruturação econômica que tinha na figura de Celso Furtado seu principal idealizador, uma outra coalizão de forças, reunindo os setores mais conservadores da sociedade brasileira, entendia que a crise do início dos anos sessenta deveria ser enfrentada por meio de um ajuste econômico ortodoxo, o qual inevitavelmente produziria impactos recessivos na economia nacional.

A tomada do poder pelos militares, em 1964, sinaliza a vitória deste segundo grupo e o início da implementação de um ajuste recessivo. Para Bolaffi, cientes do alto custo político envolvido na adoção de medidas econômicas centradas na restrição ao consumo e do risco de que o “remédio amargo” viesse a provocar um cenário de estagnação econômica prolongada, os militares encontraram na elaboração de um plano de habitação popular de grandes proporções uma saída bastante conveniente. Por um lado, ao trazer a promessa da casa própria para as camadas sociais de baixa renda, este plano ajudava a atenuar os efeitos políticos negativos das medidas recessivas trazidas pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), contribuindo para contrabalançar os impactos que o arrocho salarial promovido por este pacote traria à popularidade do governo recém estabelecido.

Por outro lado, possibilitava que os efeitos do referido ajuste econômico fossem sentidos de maneira mais suave, sem que com isso fossem colocados em risco os seus objetivos primordiais. Em primeiro lugar, a dinamização das atividades de construção civil, setor onde a mão de obra representa uma parcela significativa do montante total de investimentos, evitaria uma elevação muito severa da taxa de desemprego no país,

especialmente entre os trabalhadores pouco qualificados. Além disso, os efeitos dinamizadores do pacote, segundo Bolaffi, teriam impactos sobre segmentos que não estavam na linha de frente da pressão inflacionária. Por fim, e talvez acima de todos os outros fatores, a “genialidade” dessa estratégia consistia na arquitetura financeira concebida para a expansão do crédito habitacional. A significativa massa de recursos administrada pelo BNH teria como fonte principal o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), alimentado por meio da retenção de 8,5% do salário dos trabalhadores diretamente na fonte. Ou seja, o financiamento da política habitacional implementada pelos governos militares estava baseado num mecanismo de poupança forçada dos trabalhadores, contendo em si mesmo um antídoto contra a eventual pressão inflacionária decorrente de um eventual aumento na demanda agregada provocado pela ampliação do crédito.

Os resultados do modelo de provisão habitacional introduzido pelo BNH mostraram-se expressivos do ponto de vista quantitativo, impulsionando significativamente a produção de imóveis no país. Entretanto, sendo alimentado por recursos de natureza onerosa, e não por recursos orçamentários, a preservação do equilíbrio atuarial do sistema exigiu que os produtos por ele financiados passassem a ser progressivamente direcionados a uma faixa de renda distinta daquela para a qual o programa supostamente havia sido concebido, o que confirmou a hipótese de Bolaffi de que ele não tinha como objetivo fundamental promover a universalização do direito à moradia, mas sim aquecer a economia nacional. Com a rápida recuperação econômica e a entrada do país numa era de crescimento acelerado (o chamado “milagre brasileiro”), houve um redirecionamento dos recursos do BNH para o financiamento de produtos destinados ao público de classe média, de modo que a sistemática de financiamento introduzida não apenas mostrou-se incapaz de viabilizar o acesso à moradia adequada para as camadas de menor renda, como operou efeitos distributivos regressivos, direcionando uma poupança forçada e remunerada a juros baixos imposta a todos os trabalhadores à concessão de crédito em condições privilegiadas para setores de poder aquisitivo intermediário. Nas palavras de Bolaffi:

“Nos períodos de expansão econômica, como ocorreu antes da recessão 1964/67, a habitação popular, necessariamente subsidiada, ou pelo menos financiada, é obviamente uma ‘prioridade secundária’ porque toda a poupança disponível, pública ou privada, é rapidamente drenada para os investimentos lucrativos. No Brasil, aliás, a habitação popular jamais recebeu qualquer prioridade além daquela que lhe pareciam dar os discursos

eleitorais [...] Se isso não ocorreu é precisamente porque, desde as suas origens, a necessidade de melhorar as condições habitacionais das populações urbanas de baixa renda foi formulada como o falso problema que realmente é. E é somente porque se trata, do ponto de vista do sistema, de um falso problema, que, como veremos mais adiante, o BNH não só jamais tomou qualquer medida eficiente no sentido de organizar a indústria da construção civil e aumentar sua produtividade, como na realidade desempenhou funções totalmente alheias aos seus objetivos manifestos.” (BOLAFFI: 1982, 49-50).

Se a frustração dos objetivos do plano habitacional analisado por Bolaffi encontra-se inserida no contexto de um projeto político indubitavelmente conservador, onde não se esperava que a universalização do direito à moradia fosse efetivamente uma prioridade, alguns fatores que o autor identifica como entraves ao alcance desse objetivo se repetem no PMCMV, ainda que este último esteja muito mais comprometido com a habitação popular do que as políticas habitacionais do governo militar. Os entraves apontados por Bolaffi como “verdadeiros problemas”, centrados no efeito proibitivo que a renda fundiária exerce sobre a aquisição de terra urbanizada para fins de produção habitacional, vêm sendo tocados apenas tangencialmente pela política habitacional do presente governo, reproduzindo-se um modelo de provisão de moradia popular em áreas periféricas onde não se dispõe do acesso aos atributos da vida urbana.

De modo semelhante ao que ocorreu no governo militar, o discurso eleitoralmente conveniente do combate ao déficit habitacional veio a ser novamente empregado para conferir uma aparência democrática e incluída a intervenções econômicas centradas em outras prioridades. Se o PMCMV trouxe inegáveis avanços sociais, o modo como ele foi criado é bastante revelador de seus verdadeiros objetivos. Formulado e implementado às pressas, o PMCMV foi introduzido como uma medida emergencial, passando por cima do processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB).

Antes de qualquer finalidade social, esse programa foi um canal encontrado para se promover uma injeção substancial de recursos públicos na economia brasileira. Como a experiência do BNH já havia demonstrado, num país de significativas carências habitacionais, a produção de moradia é um caminho fácil e seguro para induzir o aquecimento da economia diante da ameaça de recessão, gerando empregos e não trazendo grandes riscos de alta nas taxas de inflação em virtude da elevação da demanda agregada. Se, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, a questão da habitação popular não constituiu exatamente um falso problema, como no caso do BNH, mostrando-se uma

preocupação efetiva de seus formuladores, é importante ressaltar que um programa de produção de moradia popular de tais proporções só veio a ser colocado em prática pelo atual governo num contexto em que havia outros problemas econômicos em jogo, para os quais a dinamização do setor de construção civil mostrava-se uma medida estratégica.

Assim como no caso dos mecanismos regulatórios utilizados para submeter a propriedade urbana ao cumprimento de uma função social, que buscam conter os abusos no exercício deste direito, dos instrumentos de captação de “*mais valias urbanas*”, por meio dos quais se busca promover uma repartição mais equitativa dos ônus e bônus dos processos de urbanização, e da abertura de espaços de participação popular, que refletem os anseios de superação dos limites da democracia representativa, a institucionalização de uma agenda positiva de política habitacional é um dos fatores que expressam a existência de uma dimensão distributiva e de resistência à segregação sócio-espacial no direito urbanístico brasileiro.

A proliferação de instituições e instrumentos de direito urbanístico com essa finalidade não se baseou apenas em reivindicações de intelectuais críticos especializados no assunto, nem na criatividade de administradores progressistas. Ainda que esses fatores tenham contribuído positivamente nesse sentido, os avanços observados no referido campo normativo fundamentam-se em amplas e persistentes mobilizações políticas de diversos setores da sociedade brasileira.

Os desafios envolvidos na criação e, acima de tudo, na implementação desses instrumentos, têm uma componente de técnica jurídico-legislativa. Entretanto, as barreiras existentes à sua disseminação são fundamentalmente de natureza política. O papel que os discursos acadêmicos podem exercer para contribuir com o aprofundamento dos avanços no campo legislativo não é apenas o de idealizar novos mecanismos jurídicos de intervenção na dinâmica das cidades, nem o de denunciar o descumprimento da legislação existente e expressar indignação diante da percepção das diferenças existentes entre as disposições normativas e a realidade urbana. A principal contribuição que pode ser dada pelos acadêmicos para o alcance dessa finalidade é apontar os limites da referida legislação, bem como desvendar a dimensão funcional de instrumentos jurídicos aparentemente contrapostos aos interesses econômicos hegemônicos.

A ação transformadora que os discursos teóricos podem exercer não são imediatas. As leituras da realidade interferem no alcance das reivindicações políticas e dos projetos de transformação social idealizados pelos diversos agentes que a integram, realizando seu potencial crítico fundamentalmente através das ações políticas que inspiram. O papel de um discurso teórico comprometido com a transformação da realidade não é simplesmente apontar caminhos, mas incitar a percepção da possibilidade de novos caminhos entre os diversos atores sociais. O primeiro passo para o cumprimento dessa tarefa é desnaturalizar as categorias de pensamento do senso comum, desvendando a historicidade a elas subjacentes e, assim, abrindo espaço para a ampliação do universo de possibilidades vislumbradas pelos agentes políticos.

Ao longo desse item, propus-me a identificar os principais avanços políticos materializados na legislação urbanística brasileira e a expor os seus limites. Busquei evidenciar como certos instrumentos urbanísticos, amplamente identificados como expressões jurídicas de concepções democratizantes de cidade, exercem um papel ambivalente, contribuindo para promover a inclusão social e conter a segregação sócio-espacial, mas apenas até o limite em que as transformações nesse sentido mostrem-se convenientes ao alcance de uma trajetória balanceada de acumulação do capital.

No próximo item, passo a abordar o advento de novas formas contratuais e mecanismos de articulação entre entidades públicas e privadas no direito urbanístico brasileiro, buscando evidenciar o papel exercido por esse campo normativo na ampliação do horizonte de oportunidades econômicas decorrentes das atividades associadas à produção do espaço urbano. No item 2.2.1, tratarei dos instrumentos de conexão entre o setor imobiliário e o mercado de capitais. No item 2.2.2, abordarei algumas modalidades de parceria público-privado aplicáveis aos processos de urbanização previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

## **2.2. A tecnologia jurídico-institucional da acumulação urbana**

### **2.2.1. O aperfeiçoamento dos mecanismos de conexão entre o mercado de capitais e as cidades**

A circulação do capital financeiro no solo urbano e no ambiente construído é um processo que demanda a existência de um arcabouço normativo e institucional de elevado nível de complexidade, não se materializando em qualquer lugar. Muitas das transformações observadas na legislação urbanística brasileira ao longo dos últimos anos dizem respeito à implementação de condições regulatórias para a viabilização desse tipo de operação econômica, destacando-se como acontecimento mais significativo desse processo a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), no ano de 1997<sup>71</sup>.

A conexão entre o mercado de capitais e o setor imobiliário ainda é incipiente no país, o que pode ser exemplificado pela baixa porcentagem do produto interno bruto (PIB) brasileiro que a oferta agregada de crédito imobiliário representa em comparação com o montante alcançado pelo mesmo indicador econômico em outros países como, por exemplo, os Estados Unidos da América. Entretanto, mesmo que a magnitude da somatória de empréstimos vinculados à compra e à produção de imóveis no Brasil ainda seja baixa, essas operações encontram-se em franca expansão, o que se deve, ao menos em parte, às inovações introduzidas no campo legislativo<sup>72</sup>.

O advento do SFI representou a incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro de modalidades contratuais, agentes econômicos e formas de proteção ao crédito características dos mercados imobiliários onde a conexão desse setor econômico com o mercado de capitais já é um fenômeno antigo e consolidado. A implementação desse padrão regulatório no setor imobiliário não é um processo que tenha ocorrido

---

<sup>71</sup> O Sistema Financeiro Imobiliário foi introduzido pela Lei nº. 9514, de 20 de novembro de 1997.

<sup>72</sup> Para uma análise da montagem do SFI, ver Royer, Luciana. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. O estudo realizado pela autora mostra claramente essa tendência. Cabe observar que sua pesquisa foi concluída no momento em que o Programa Minha Casa Minha Vida ainda estava sendo lançado. Após a criação desse programa, a expansão do crédito imobiliário passou a ocorrer de modo ainda mais acelerado.

exclusivamente no Brasil, observando-se processos semelhantes em diversos países a partir dos anos noventa.

Essas inovações legislativas decorrem de diretrizes veiculadas por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), caracterizando-se não apenas como fórmulas para se promover a dinamização do setor imobiliário em países periféricos, mas como fundamentos para o desenvolvimento do sistema financeiro e a consolidação de instituições de mercado nessas economias. A difusão de tais modelos representou uma componente importante do receituário econômico neoliberal, inserindo-se numa estratégia de integração das referidas economias aos fluxos financeiros internacionais por meio de operações de securitização do crédito imobiliário.

Em muitas das economias capitalistas avançadas, o crédito imobiliário está associado a uma parcela significativa das transações realizadas no mercado de capitais, havendo contribuído para impulsionar a diversificação de contratos e de instituições atuantes no setor financeiro. Diante da observação da trajetória econômica desses países, os defensores dos ajustes macroeconômicos prescritos pelas instituições financeiras internacionais nas últimas décadas do século XX passam a recomendar a implementação de mecanismos de conexão entre o mercado de capitais e o setor imobiliário nos países periféricos como um passo importante para o seu desenvolvimento<sup>73</sup>.

A existência de formas contratuais ligando o setor financeiro aos bens imóveis não é um fenômeno novo na economia mundial. A existência de instrumentos jurídicos conectando essas duas esferas, como hipotecas e outros títulos primários associados ao financiamento imobiliário, não se iniciou no contexto dos ajustes macroeconômicos dos anos noventa, existindo há muito mais tempo. No entanto, pode-se observar uma significativa sofisticação desses instrumentos em tal contexto, com a difusão de processos como a securitização de hipotecas e de outras modalidades de crédito imobiliário em diversos países. Nesse período, houve um esforço articulado de instituições financeiras e

---

<sup>73</sup> Nesse sentido, ver: Carneiro, Dionísio Dias; Goldfajn, Ilan. *A Securitização de Hipotecas no Brasil*. Texto para discussão nº426. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica, jun 2000; Chiquier, Loïc, HASSLER, Olivier; Lea, Michael. *Mortgage Securities in Emerging Markets*. World Bank Policy Research Working Paper, n. 3370, ago. 2004. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=625247>>; Van Order, Robert. *Public Policy and Secondary Mortgage Markets*. Curso “Housing Finance in Emerging Markets: Policy and Regulatory Challenges”, Washington: Banco Mundial, 10-13, 2003; WORLD BANK. *Building Institutions for Markets*. Nova York: Oxford University Press, 2002.

agências internacionais no sentido da difusão de condições regulatórias para a aceleração do processo de transformação da propriedade fundiária em capital fictício em escala mundial.

Em linhas gerais, o processo de securitização consiste na emissão de títulos financeiros lastreados em hipotecas e outras modalidades de venda financiada de imóveis, como a propriedade fiduciária. Esses títulos são conhecidos como “derivativos”, ou como ativos do “mercado secundário”, pelo fato de serem derivados de outros ativos<sup>74</sup>. No caso da securitização de créditos imobiliários, a remuneração e o resgate dos títulos derivados baseiam-se no cumprimento de obrigações estabelecidas em títulos primários. Essa operação pode ser comparada à venda ou aluguel da totalidade ou de frações ideais de uma dívida decorrente da abertura de uma linha de crédito para a aquisição de um bem imóvel. O título primário é originado a partir da concessão de um empréstimo a um mutuário, cujo interesse é fundamentalmente parcelar a compra do imóvel. Este responsabiliza-se pela restituição do valor emprestado, acrescido da taxa de juros estipulada, ao final de um determinado lapso de tempo, conforme as condições previstas no contrato em questão. A relação contratual estabelecida entre o agente que concede o empréstimo e o seu tomador pode ser securitizada, emitindo-se um lote de títulos, que representam frações ideais dessa dívida. Estes, por sua vez, podem ser vendidos a terceiros, que passam a ser credores do credor inicial. O emissor dos títulos, ou algum agente encarregado de gerenciar os fluxos financeiros da cadeia de obrigações constituída, assume a responsabilidade de repassar aos compradores dos referidos ativos financeiros os valores recebidos do tomador final do empréstimo, ficando numa posição intermediária entre o credor final e o devedor final. Esse mecanismo possibilita a formação de complexas cadeias de crédito imobiliário.

Os motivos que explicam o surgimento de mercados secundários no âmbito do financiamento imobiliário não são nada intuitivos. É preciso olhar para as condições a que

---

<sup>74</sup> O termo “securitização” provém da expressão inglesa “security”, que pode ser traduzida como título financeiro, ou como valor mobiliário. Securitizar uma dívida significa emitir títulos cuja remuneração e o resgate baseiam-se no cumprimento das obrigações expressas no título primário. A Lei 9514/97 define a securitização imobiliária nos seguintes termos: “Art. 8º A securitização de créditos imobiliários é a operação pela qual tais créditos são expressamente vinculados à emissão de uma série de títulos de crédito, mediante Termo de Securitização de Créditos, lavrado por uma companhia securitizadora, do qual constarão os seguintes elementos: I - a identificação do devedor e o valor nominal de cada crédito que lastreie a emissão, com a individualização do imóvel a que esteja vinculado e a indicação do Cartório de Registro de Imóveis em que esteja registrado e respectiva matrícula, bem como a indicação do ato pelo qual o crédito foi cedido; II - a identificação dos títulos emitidos; III - a constituição de outras garantias de resgate dos títulos da série emitida, se for o caso”.

estão submetidos os diferentes agentes atuantes nesse segmento econômico para que se compreenda como a securitização de créditos imobiliários surgiu e difundiu-se como uma prática econômica recorrente, particularmente nas economias capitalistas avançadas.

Tomemos como exemplo uma incorporadora imobiliária convencional. Esse agente econômico dispõe de um capital de giro moderado. Sua especialidade é conceber um empreendimento imobiliário, articular os agentes necessários para a sua produção e comercialização e, em seguida, lançá-lo no mercado. Esse agente não dispõe do volume de capital necessário para abrir linhas de crédito para os compradores finais do imóvel em questão. No entanto, a possibilidade de compra a prazo é um requisito fundamental para acelerar a venda das unidades lançadas e reduzir o tempo de giro do investimento. Recorre-se, então, a uma instituição financeira para desempenhar essa função.

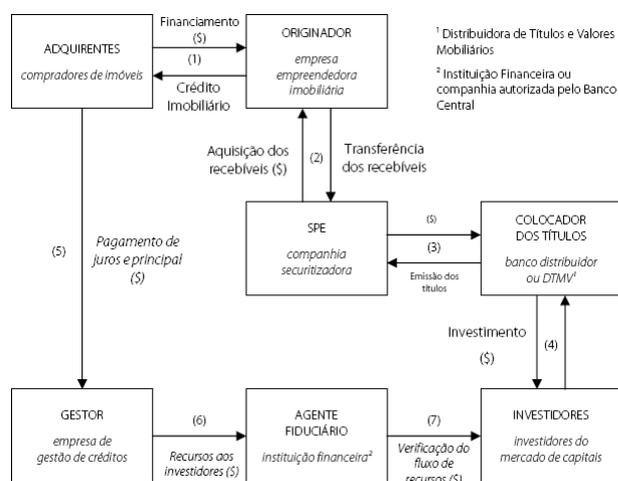
Suponhamos que essa instituição seja uma sociedade de crédito imobiliário de médio porte, com atuação focada numa determinada região geográfica, dispondo de razoável nível conhecimento sobre a dinâmica do mercado local. Este agente econômico dispõe de um montante de capital apenas moderado, deparando-se com dificuldades para seguir ampliando o volume de suas operações. Embora as taxas de juros praticadas nos contratos de financiamento por ela geridos não sejam altas, a taxa de inadimplência é baixa, o que faz com que administração de sua carteira de empréstimos não apresente grandes problemas. Ainda que a lucratividade desta empresa não seja das mais elevadas, suas operações proporcionam um saldo financeiro positivo, além de gozar de um nível razoável de segurança. No entanto, ela não pode expandir suas atividades no ritmo que gostaria, uma vez que o montante de capital de que dispõe não é suficiente para isso. Ainda que os empréstimos por ela concedidos estejam sendo pagos pelos respectivos tomadores e suas operações sejam lucrativas, essa instituição financeira hipotética terá que esperar um tempo considerável para que disponha do montante de recursos necessários para abrir novas linhas de financiamento se tais condições forem mantidas. No entanto, se ela pudesse vender para terceiros uma parcela de seus créditos, poderia acelerar o ritmo de concessão de novos empréstimos, concentrando-se naquilo que melhor sabe fazer, que é a avaliação das condições de solvência dos potenciais tomadores de crédito na região em que atua.

Mas quem teria interesse em tornar-se credor de dívidas que, embora sejam pagas conforme as condições previstas nos respectivos contratos, apresentem uma rentabilidade

apenas moderada e demandem longos períodos de amortização? É aqui que entram em cena alguns atores chave dos processos de securitização imobiliária: as seguradoras e os investidores institucionais. Esses agentes movimentam um volume expressivo de capital. Eles têm condições de esperar longos períodos para recuperar os valores investidos. Precisam alocar uma parcela considerável de sua carteira de investimentos em aplicações de baixo risco, ainda que não sejam as alternativas de maior rentabilidade. Para esses investidores, a compra de títulos lastreados em operações de crédito imobiliário revela-se uma opção conveniente.

Mas para que as necessidades desses agentes sejam atendidas, ainda há algumas condições a serem preenchidas. O que desperta o seu interesse pelos títulos derivados das operações de financiamento de imóveis é o baixo risco envolvido nessa modalidade de investimento. Há alguns fatores que podem contribuir para que o risco desses títulos seja efetivamente reduzido. Eis que surge o espaço para atuação de outro agente econômico na montagem dessas cadeias, o agente securitizador. A atividade desse agente intermediário consiste fundamentalmente em reunir um conjunto de operações de crédito imobiliário em “pacotes” e emitir títulos a eles associados. Nessa operação, há uma série de medidas que podem contribuir para a redução do risco dos títulos originados, como a diversificação do perfil e da base geográfica das operações de financiamento securitizadas. O Quadro 1 ilustra como funciona a cadeia de securitização imobiliária.

QUADRO 1 – Estrutura básica de uma operação de securitização imobiliária.



Fonte: Vedrossi, 2002.

Os defensores da criação destes mercados apresentam uma série de argumentos para justificar a sua conveniência. Um deles é que a securitização de ativos de base imobiliária possibilitaria uma maior distribuição de papéis e atribuições entre os diversos agentes integrantes dessa cadeia produtiva, proporcionando a elevação do grau de especialização dos referidos agentes e, assim, contribuindo para a obtenção de ganhos de eficiência. Outro argumento alegado com frequência é que, ao possibilitar a pulverização do risco de empréstimos concedidos para a aquisição de imóveis, os processos de securitização facilitariam o angariamento de recursos para o financiamento da produção nesse setor, o que contribuiria para o barateamento dos custos da habitação.

Na visão dos seus defensores, a securitização não contribuiria apenas para dinamizar o setor imobiliário, favorecendo também o desenvolvimento do mercado de capitais. Ao possibilitar que os imóveis figurem como garantias de intrincadas cadeias de crédito, a proliferação dessas operações contribuiria para o alcance de maior estabilidade e segurança no setor financeiro, ancorando investimentos num ativo sólido como a propriedade imobiliária. Haveria, assim, uma relação simbiótica entre esses dois setores. Nas palavras do economista Robert Van Order:

“Muitos países não dispõem atualmente de caminhos efetivos para conectar o mercado de hipotecas com o mercado de capitais. Os mercados secundários são uma forma de acessar os mercados de capital internacionais, particularmente para empréstimos de longo prazo. Isto pode ser uma contribuição significativa para países em desenvolvimento. Um dos fatores que têm caracterizado os colapsos financeiros, como o que ocorreu na Ásia no final dos anos noventa, têm sido a dependência de empréstimos internacionais de curto prazo, que podem ser cortados rapidamente se houver uma perda de confiança no(s) país(es) em questão [...] A habitação é, potencialmente, uma excelente garantia, e pode ser esperada como um caminho para se obter mais empréstimos estrangeiros de longo prazo, reduzindo a dependência de empréstimos de curto prazo, se realmente puder ser uma garantia efetiva.”<sup>75</sup> (tradução livre).

---

<sup>75</sup> “Many countries do not currently have effective ways of linking mortgage markets with capital markets. Secondary markets are a way of tapping international capital markets, particularly for long-term loans. This can be a significant contribution to developing countries. One of the things that has characterized financial breakdowns, like the one in Asia in the late 1990s, has been reliance on short term international borrowing, which can be cut off rapidly if there is a loss of confidence in the country(s) in question. [...] Housing is potentially very good collateral and can be expected to be a way of getting more long-term foreign money, decreasing the dependence on hot money, *if it really can be effective collateral.*” (VAN ORDER: 2003, 29).

A condição apontada pelo autor para que a habitação funcione efetivamente como um mecanismo de alavancagem de investimentos externos resume, em boa medida, o desafio enfrentando por aqueles que se empenham em estruturar tais mercados onde eles ainda não têm uma trajetória consolidada. Para que os títulos lastreados em hipotecas circulem efetivamente na esfera financeira como ativos econômicos líquidos, é preciso não apenas que uma série de elos intermediários que conectam aquele que investe no mercado secundário àquele que toma um financiamento habitacional existam e funcionem, mas que este último tenha seu imóvel executado em caso de inadimplência. Caso haja barreiras jurídicas à execução desses imóveis, eles deixariam de figurar como garantias de última instância dos títulos originados a partir dos contratos de financiamento imobiliário, levando à perda de interesse por este tipo de investimento.

Há diversos obstáculos para que se coloque uma cadeia financeira de tal complexidade em marcha, sendo muitos deles de ordem jurídica. Os desafios começam pela inexistência de formas contratuais específicas necessárias à realização das transações envolvidas nesse mercado, passando pela ausência de instituições capazes de regular e de conferir um mínimo de estabilidade ao seu funcionamento, chegando à questão da segurança jurídica de que os devedores de última instância serão efetivamente executados caso não cumpram suas obrigações.

As condições regulatórias para a introdução das atividades de securitização de títulos lastreados em imóveis no Brasil foram estabelecidas com a promulgação da Lei nº. 9514, de 20 de novembro de 1997. Entre as principais inovações trazidas por essa norma, pode-se mencionar a criação de novos agentes econômicos, como as companhias securitizadoras e os agentes fiduciários, a previsão de novas formas contratuais, como os certificados de recebíveis imobiliários (CRI), assim como a introdução de uma importante mudança num aspecto do direito civil brasileiro, que passou a admitir a alienação fiduciária de bens imóveis, possibilidade inexistente antes da promulgação da referida lei.

O SFI foi aperfeiçoado pela Lei nº. 10.931, de 2 de agosto de 2004, que introduziu novos títulos no mercado de securitização imobiliária no país. Essa lei criou as letras de crédito imobiliário (LCI) e as cédulas de crédito imobiliário (CCI), diversificando as opções de investimento existentes nesse mercado. Além disso, essa lei introduziu o instituto do patrimônio de afetação, que possibilitou a separação dos ativos econômicos

vinculados a um empreendimento imobiliário específico do patrimônio da sociedade responsável por sua execução, o que contribuiu para aumentar a segurança jurídica de compradores e financiadores.

Um aspecto bastante significativo trazido pela Lei nº. 9514/07, concretizando uma antiga reivindicação dos agentes interessados na constituição de um mercado para a securitização imobiliária no país, foi autorizar a alienação fiduciária de bem imóvel. A introdução desta modalidade de alienação no ordenamento jurídico brasileiro contribuiu para que o requisito mencionado por Van Order fosse preenchido, permitindo que os imóveis oferecidos como lastro dos títulos emitidos pelas companhias securitizadoras e demais instituições integrantes do SFI pudessem efetivamente funcionar como garantias, sendo passíveis de execução no caso de inadimplência do tomador de crédito. Essa alteração legislativa possibilitou que a vedação à execução do imóvel de residência familiar fosse contornada através dos contratos de alienação fiduciária, uma vez que, nesse tipo de transação, a propriedade só se transfere ao patrimônio do comprador após a liquidação dos débitos. Dessa forma, em caso de inadimplência, o credor da operação pode recuperar o imóvel, uma vez que permanece como seu proprietário fiduciário até o momento da liquidação das obrigações do fiduciante, não se configurando a hipótese de impenhorabilidade do bem imóvel de residência familiar do devedor. Para reaver o imóvel, o fiduciário deve apenas restituir ao fiduciante os valores que já foram quitados, dispondo da faculdade de retomar o bem em questão mediante o cumprimento dessa obrigação.

Esse conjunto de inovações introduzidas no setor imobiliário brasileiro forneceu-lhe os requisitos necessários para se tornar uma opção de investimento atraente para grandes instituições financeiras. Dispondo de formas contratuais que permitem a conexão dos ativos imobiliários nacionais com o mercado internacional de capitais, de instituições que viabilizam a operacionalização de complexas cadeias de crédito e da possibilidade de se oferecer bens imóveis como garantias efetivamente executáveis, o padrão regulatório introduzido no setor imobiliário brasileiro ao longo dos últimos anos reúne as condições necessárias para que ele figure como um escoadouro atraente para as massas de capital financeiro em busca de valorização.

O esforço de abertura dessas novas oportunidades de investimento no final do século XX não é um fenômeno fortuito, atendendo a demandas surgidas em virtude da

adoção do receituário econômico neoliberal. Diante da significativa expansão das massas de capital privado observada nesse contexto, fenômeno impulsionado, entre outros fatores, pelo desmantelamento das redes de seguridade social do período pós-guerra, e a correlata proliferação dos fundos de previdência privada, configurou-se uma situação de avidez por aplicações de longo prazo que proporcionassem um nível razoável de segurança aos investidores, o que pode ser apontado como um dos principais fatores a impulsionar a proliferação dos títulos lastreados em imóveis. Além dos fundos de pensão, a expansão do mercado de capitais privados em geral intensificou a procura por esses títulos, uma vez que as grandes instituições financeiras reconhecem nesse tipo de aplicação uma modalidade segura de investimento, conferindo-lhes um espaço crescente na composição de suas carteiras.

Diante da crescente imbricação entre as finanças privadas e as atividades de produção imobiliária, a estabilização dos riscos envolvidos nos investimentos associados aos processos de urbanização torna-se uma preocupação política e teórica de primeira ordem. Face a esse desafio, o Estado entra novamente em cena. Ainda que fortemente censurado nas formulações teóricas de inspiração neoliberal, nas experiências concretas de urbanização empreendidas nesse período o Estado é novamente requisitado, passando a figurar como “parceiro” dos investidores privados em diversos projetos urbanos.

Nesse cenário, proliferam-se as chamadas parcerias público-privado. Esses mecanismos de associação entre o poder público e a iniciativa privada assumem diversas formas. Entre as modalidades de parceria público-privado empregadas na promoção de intervenções urbanísticas no Brasil, as operações urbanas são as que apresentam uma trajetória mais consolidada. Entretanto, com a generalização dos processos de “revitalização” de centros supostamente degradados, vêm surgindo novos tipos de coalizão entre o poder público e a iniciativa privada, como as concessões urbanísticas. No próximo item, analisarei essas duas modalidades de articulação entre agentes privados e o Estado.

### **2.2.2. Parcerias público-privado: as “fórmulas mágicas” do desenvolvimento urbano**

As parcerias público-privado constituem uma das grandes vedetes dos programas de desenvolvimento concebidos no contexto de hegemonia do pensamento econômico neoliberal. Atingindo diversos setores da economia, essas modalidades de articulação entre instituições públicas e agentes privados passam a ocupar um espaço crescente no debate teórico e na agenda de governos no referido contexto, ganhando espaço nos manuais de boas práticas administrativas de agências internacionais e tornando-se um tema relevante no âmbito de diversas especialidades acadêmicas.

As parcerias público-privado vêm sendo adotadas como padrão regulatório num extenso arco de atividades econômicas que envolvem a participação do Estado, incluindo desde políticas de incentivo à cultura, passando por grandes obras de infra-estrutura, até projetos abrangentes de intervenção no espaço urbano. No Brasil, as principais formas de uso desse tipo de mecanismo na produção do espaço são as operações urbanas. Entretanto, o rol de instrumentos regulatórios empregados com essa finalidade vem sendo ampliado, observando-se o surgimento de novos tipos de parceria, como as concessões urbanísticas.

O pano de fundo da proliferação desses instrumentos regulatórios é o diagnóstico da deterioração da capacidade de financiamento do setor público e a difusão da crença na superioridade do mercado enquanto expediente de racionalização da alocação de recursos na economia. Com a implementação da agenda liberalizante no final do século XX, coloca-se em andamento um processo de transferência para a iniciativa privada de um número crescente de atribuições anteriormente desempenhadas pelo Estado. No entanto, diante da constatação da ocorrência de eventuais desequilíbrios em mercados desregulados, bem como da existência de demandas sociais que não são atendidas por livre iniciativa agentes privados, o dogma da desestatização é relativizado, reconhecendo-se a necessidade de alguma intervenção estatal para que as instabilidades econômicas e os problemas sociais possam ser mantidos em patamares controláveis.

Porém, o reconhecimento das imperfeições do mercado no referido contexto não se traduz numa carta branca para que se introduzam mecanismos de regulação estatal de modo irrestrito. O padrão regulatório admitido sob o neoliberalismo assume como

premissa fundamental a crença de que a ampliação da esfera de incidência das leis do mercado proporciona ganhos de eficiência, conduzindo à maximização da utilidade agregada. Nesse contexto ideológico, a intervenção do Estado não deve impedir que a “mão invisível” cumpra o seu papel racionalizador, devendo ser exercida apenas quando estritamente necessário e dentro dos parâmetros de uma economia de mercado, respeitando suas instituições fundamentais e suas tendências “naturais”.

Uma imagem a que a literatura econômica recorre com frequência para ilustrar a transformação nos padrões regulatórios almejadas no contexto de ascensão do neoliberalismo é a metáfora do “porrete” e da “cenoura”. No período desenvolvimentista de inspiração *keynesiana*, a lógica da intervenção do Estado era centrada na rigidez e no controle, buscando-se dirigir o comportamento dos agentes privados e punindo-se as práticas tidas como avessas aos interesses da sociedade, sendo tais instrumentos regulatórios associados à figura do “porrete”. No novo modelo, busca-se relativizar a rigidez do período anterior, introduzindo-se mecanismos de intervenção que seguem a lógica do incentivo, premiando os comportamentos tidos como benéficos ao invés de punir as práticas indesejáveis. Esses mecanismos que operam pela indução do comportamento dos agentes do mercado são associados à figura da “cenoura”. A emergência desse novo paradigma regulatório é marcada pela busca de dosagem na aplicação de instrumentos de comando e controle e de mecanismos de indução do comportamento dos agentes privados.

As parcerias público-privado surgem nesse contexto como manifestações paradigmáticas desse novo padrão regulatório. Empregadas na execução de projetos governamentais, esses arranjos regulatórios caracterizam-se, segundo seus defensores, como formas de canalizar os capitais privados para o financiamento de obras e empreendimentos que atendam aos anseios da sociedade. Entretanto, cabe observar que a condição para que as parcerias sejam concretizadas é que os projetos que elas envolvem atendam aos interesses que movem os potenciais parceiros privados: a realização de negócios lucrativos.

Com muita frequência, busca-se implementar essas parcerias em empreendimentos de grande porte, onde as incertezas, os riscos envolvidos e os períodos excessivamente longos de amortização do capital deixam os potenciais investidores privados reticentes, ainda que haja expectativas razoáveis de que o negócio seja lucrativo. Nesses casos, a

entrada do Estado como parceiro atua como elemento fundamental para transmitir confiança aos agentes privados e viabilizar a empreitada em questão.

O Estado assume, com frequência, grande parte dos riscos envolvidos nos referidos projetos, arcando com os investimentos iniciais para sinalizar aos potenciais investidores privados que o empreendimento em voga pode prosperar. Como a administração pública tem condições de esperar períodos mais longos que os agentes privados para obter retornos, além de dispor de mecanismos como a tributação e os instrumentos de captação das “*mais valias* urbanas” para se ressarcir dos investimentos imobilizados no espaço urbano, sua participação nesses projetos é fundamental, possibilitando a transposição de barreiras que dificilmente seriam superadas por agentes privados agindo isoladamente.

Nos grandes projetos de intervenção no espaço urbano, formas recorrentes de participação do Estado são as grandes obras de modernização da infra-estrutura e a construção de equipamentos culturais, modalidades de investimento cujos retornos econômicos se dão no longo prazo e, em diversas situações, de maneira indireta, por meio da incidência de tributos sobre áreas em processo de valorização. Com frequência, os investimentos públicos fornecem a energia de ativação para os projetos de intervenção urbanística, possibilitando a superação dos obstáculos para que uma determinada área se torne objeto de interesse dos capitais privados e ingresse nos seus circuitos de valorização. Os parceiros privados, por sua vez, engajam-se primordialmente em atividades que proporcionem retornos financeiros mais rápidos e certos, podendo assumir papéis mais pró-ativos na transformação do espaço urbano se as perspectivas de rentabilidade mostrarem-se mais seguras. A formação dessas alianças possibilita a somatória de esforços entre agentes com diferentes potencialidades, possibilitando a ampliação da escala e a redução do tempo necessário à concretização de projetos de intervenção no espaço urbano.

As parcerias público-privado fundamentam-se numa estratégia discursiva bastante sofisticada. Prevendo com frequência a realização de projetos com finalidade social, como a urbanização de favelas e a produção de moradia popular, essas parcerias são apresentadas como formas de intervenção que beneficiariam a cidade como um todo, valendo-se de uma retórica centrada no pluralismo e na ausência de conflitos.

Do ponto de vista dos investidores e empreendedores privados, essas coalizões proporcionariam maior estabilidade e segurança aos seus negócios, mostrando-se uma prática desejável. Do ponto de vista dos gestores públicos, a associação com os parceiros privados proporcionaria um aumento do montante de capital disponível para financiar os processos de urbanização, contribuindo para a viabilização de programas de governo e a concretização das metas e objetivos neles traçados. Do ponto de vista dos cidadãos em geral, as parcerias público-privado representariam a adoção de modelos de gestão mais abertos à participação da sociedade civil, bem como a adequação das práticas administrativas à nova conjuntura econômica, contribuindo para promover o desenvolvimento da cidade.

Como que num passe de mágica, as parcerias público-privado proporcionariam a superação de diversas barreiras ao mesmo tempo, solucionando problemas de financiamento dos projetos urbanos, abrindo oportunidades seguras e atraentes para os investidores privados, viabilizando projetos que atendam finalidades de cunho social, oferecendo uma alternativa às práticas de gestão de caráter burocrático e centralizado, supostamente atendendo aos anseios e interesses de todos os setores da população. Por trás do pluralismo e da coesão transmitidos nos discursos das coalizões de desenvolvimento urbano, entretanto, escondem-se alguns aspectos conflituosos e interesses não tão universais como se supõe.

Um primeiro ponto a ser observado é o modo como se dá a apropriação do fundo público nessas parcerias. Se, no plano do discurso, alega-se a repartição dos ônus e bônus das referidas parcerias entre o governo e a iniciativa privada, essa divisão nem sempre é feita de modo tão equilibrado nas experiências concretas. Em muitos casos, as entidades governamentais que integram a parceria assumem a maior parte dos riscos nela envolvidos, suportando os prejuízos ocasionados por projetos mal sucedidos. Nos exemplos de “sucesso”, porém, os lucros são majoritariamente apropriados pelos parceiros privados, de modo que, com muita frequência, os recursos governamentais investidos nos projetos em questão não retornam ao fundo público, sendo indiretamente transferidos à esfera patrimonial dos sócios privados através da valorização fundiária.

Outro aspecto central dessas parcerias que se busca camuflar é a drenagem do fundo público para o financiamento de intervenções urbanas que, com frequência, resultam

na intensificação das disparidades sócio-espaciais. Para associar-se com agentes privados na promoção de programas de urbanização, uma entidade governamental não dispõe de outra alternativa que não a de se dedicar à concepção de empreendimentos que atendam às necessidades de seus potenciais parceiros. Os empreendimentos propostos precisam não apenas oferecer perspectivas de lucratividade, como proporcionar taxas de retorno comparáveis às taxas médias de lucro da economia, caso contrário, não despertarão interesse entre os possíveis investidores. Em se tratando de negócios que envolvam a imobilização de capital no espaço urbano, uma das condições estabelecidas para que sejam bem sucedidos é a verificação de uma tendência de valorização da área em questão, o que limita consideravelmente o universo geográfico onde as parcerias público-privado podem se concretizar.

Afirmar que os negócios lucrativos com a produção do espaço urbano estão restritos aos lugares com perspectivas de valorização não equivale a dizer que eles estejam limitados aos lugares já valorizados. Conforme já foi dito anteriormente, a periferia é um vasto campo de oportunidades para a reprodução do capital. O que está sendo afirmado é que esses negócios precisam necessariamente ser realizados em lugares onde se verifique uma tendência de oscilação ascendente do valor dos imóveis, o que também pode ocorrer em áreas pobres da cidade.

O ponto crítico que busco evidenciar é que a necessidade que a parceria impõe ao Estado de se engajar em empreendimentos que ofereçam perspectivas de valorização anula completamente as possibilidades de se direcionar o fundo público para o custeio de políticas de desenvolvimento territorial de cunho distributivo. Nesse novo ambiente regulatório, perde-se a possibilidade de se empregar os recursos governamentais de modo a contrabalançar as tendências de valorização observadas no mercado imobiliário. Com a consolidação das parcerias público-privado como modelo de gestão, não há como alocar o fundo público em políticas centradas na promoção do equilíbrio sócio-espacial, uma vez que a lógica subjacente a essas articulações societárias impede que os projetos sejam realizados em áreas onde se verifique uma tendência de baixa no valor da propriedade fundiária, para onde iriam prioritariamente os recursos públicos caso a redução das disparidades sócio-espaciais fosse o objetivo primordial da política urbana.

Ao contribuir com a intensificação das tendências de valorização fundiária, a intervenção estatal, ao invés de agir como um fator de distribuição de riquezas, converte-se num expediente de estímulo à segregação sócio-espacial. Com frequência, as intervenções promovidas nas cidades provocam espirais de elevação do preço da terra e dos imóveis em porções específicas do tecido urbano, tornando o seu custo proibitivo e, assim, privando diversos setores da sociedade do acesso aos lugares em questão.

Vale mencionar que a exclusão sócio-espacial não é apenas uma consequência imprevista das intervenções urbanas que buscam promover a valorização fundiária. Antes de ser um efeito colateral indesejável provocado por essas políticas, ela é um meio para se alcançar a valorização. A elevação no preço da terra é um fenômeno diretamente associado ao atributo da exclusividade, ou seja, à possibilidade de reservar uma porção do espaço à fruição de poucos. A expulsão populacional em bairros que passam por programas de revitalização, portanto, não tem nada de acidental. Pelo contrário, ela é muitas vezes o objetivo fundamental desses projetos, ainda que, devido às dificuldades envolvidas na sua viabilização política, isso nunca seja dito abertamente por seus idealizadores.

As operações urbanas são modalidades de parceria público-privado que ilustram bem os fenômenos abordados nos parágrafos anteriores. Previstas entre os instrumentos do Estatuto da Cidade, esse mecanismo de intervenção vem ganhando espaço crescente nas práticas de planejamento urbano no país, sendo empregado com frequência cada vez maior nas cidades brasileiras.

As operações urbanas consistem em programas de intervenção em áreas específicas da cidade, com perímetro delimitado pela legislação municipal. Em linhas gerais, elaborase um plano de melhoria da infra-estrutura no interior do referido perímetro e um cronograma para a sua implementação, permitindo-se o adensamento construtivo nas áreas compreendidas pela operação. Em tese, o custeio das obras é realizado com base nos recursos arrecadados através da venda de títulos que possibilitam ao proprietário de um terreno localizado no interior da operação urbana construir além dos coeficientes de aproveitamento estabelecidos pelas normas básicas de zoneamento, os CEPACs. Esses títulos, por sua vez, podem ser negociados como valores mobiliários convencionais, convertendo-se numa modalidade de aplicação financeira que assume uma função

econômica autônoma em relação às atividades de construção civil, ainda que seu valor reflita a demanda por eles nesse segmento produtivo.

Os valores arrecadados com a venda dos CEPACs são destinados a um fundo específico, vinculado ao custeio dos projetos que integram a operação urbana. Esse fundo é administrado por um grupo gestor, composto por membros do governo, representantes da iniciativa privada e entidades da sociedade civil representativas de segmentos sociais com interesse na área da operação, como movimentos de moradia, associações de bairro, entre outros, incorporando as concepções de gestão participativa.

Entre o discurso e a prática das operações urbanas, entretanto, há uma distância considerável. Um primeiro aspecto a ser examinado com cautela por quem analisa uma operação urbana é a suposição de que o financiamento da infra-estrutura adicional requerida para suportar a pressão provocada pelo adensamento que tais projetos acarretam é obtido integralmente através da venda de CEPACs. Ocorre com frequência o comprometimento indireto de recursos orçamentários para viabilizar as operações urbanas, sem que tais investimentos sejam computados como despesas integrantes de seus custos.

Um mecanismo recorrente de absorção de recursos orçamentários pelas operações urbanas são os investimentos feitos em áreas contíguas ao seu perímetro, quase que invariavelmente afetadas pelo crescimento da demanda por infra-estrutura e serviços públicos que este tipo de intervenção provoca. Outra manifestação desse fenômeno é a realização de projetos não previstos no cronograma de obras da operação urbana em seu perímetro com recursos do orçamento geral. Esses investimentos acabam beneficiando os proprietários de imóveis localizados em seu interior, sem que para isso estes tenham tido que adquirir CEPACs, transmitindo-se uma falsa impressão de auto-suficiência financeira desses programas.

Este instrumento regulatório combina, de forma bastante sutil, a possibilidade de socialização dos custos dos processos de urbanização com a apropriação privada dos lucros deles decorrentes. Os recursos arrecadados pelo poder público com a venda de CEPACs, diferentemente dos recursos orçamentários convencionais, não podem atravessar as fronteiras da operação urbana, ficando necessariamente retidos no interior do seu perímetro.

Entretanto, a recíproca não é verdadeira. A delimitação do perímetro da operação urbana funciona como uma parede osmótica, permitindo que os recursos ordinários do orçamento municipal entrem na área da operação, mas impedindo que os recursos arrecadados com a venda de CEPACs se dissipem para outras áreas da cidade. Se, no plano do discurso, as operações urbanas prestam-se a desonerar o poder público, transferindo para a iniciativa privada o ônus financeiro do processo de urbanização, na prática, vemos freqüentemente estes mecanismos se converterem em expedientes de subsídio à especulação imobiliária, produzindo efeitos econômicos altamente regressivos<sup>76</sup>.

Outro instrumento de direito urbanístico que veio a diversificar as formas de articulação entre o poder público e a iniciativa privada na produção do espaço urbano é a concessão urbanística. Restrito a uma experiência na cidade de São Paulo ainda em estágio de formulação<sup>77</sup>, esse instrumento urbanístico elevou o processo de mercantilização da cidade a um novo patamar.

Tal qual uma rodovia, uma linha de transmissão ou um serviço de coleta de lixo, a construção e o gerenciamento de parcelas da cidade tornam-se objetos de contratos de concessão. Com o advento desse instrumento urbanístico, o poder público passa a dispor da possibilidade de conceder à iniciativa privada a produção de fragmentos do espaço urbano, ou sua “revitalização”<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Neste sentido: “Assim sendo, nota-se que as operações urbanas são um modo de regulação que parecem atender exclusivamente aos interesses do capital. Dada que a única possibilidade de redistribuição do produto da valorização urbana é pelo desenho da operação no território e dado que o potencial de valorização dos títulos negociados a fim de alavancar o empreendimento é inversamente proporcional ao efeito distributivo almejado com a delimitação do perímetro de investimentos, percebe-se a incompatibilidade aparente entre o instituto disposto no Estatuto da Cidade e o padrão de intervenção do Estado na produção do espaço urbano decorrente da Constituição [...] Como os recursos obtidos no perímetro da operação devem ser aplicados em obras de infra-estrutura na própria área da operação, toda a receita de capital gerada no empreendimento fica restrita à sobrevalorização daquela parcela do território, equilibrando os investimentos na área, mas aumentando a concentração de investimentos nas regiões mais desenvolvidas da cidade.” (MASSONETO: 2003, 115-7).

<sup>77</sup> A concessão urbanística foi introduzida na legislação do Município de São Paulo pela Lei Municipal nº. 14.917, de 07 de maio de 2009. Esse instrumento urbanístico foi desenhado para estruturar a “revitalização” da região da Luz, programa de intervenção batizado pela Prefeitura como “Projeto Nova Luz”. No entanto, essa intervenção ainda encontra-se em fase inicial, de modo que a concessão urbanística ainda não foi efetivamente testada no país.

<sup>78</sup> A Lei Municipal nº. 14.917/09 define a concessão urbanística nos seguintes termos: “Art. 1º A concessão urbanística constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infra-estrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico; Art. 3º Podem ser objeto de concessão urbanística, entre outras intervenções

Assim como no caso da operação urbana, as intervenções promovidas através da concessão urbanística aplicam-se a um perímetro delimitado, previsto em lei. O concessionário assume a responsabilidade de executar as obras previstas num projeto elaborado anteriormente à abertura do procedimento licitatório. Sua remuneração, analogamente ao que acontece em concessões de serviços públicos convencionais, ocorre por meio da exploração econômica do objeto do contrato durante o prazo previamente estabelecido. No caso da concessão urbanística prevista no Município de São Paulo, a recuperação dos investimentos realizados deve ocorrer por meio de transações envolvendo os imóveis localizados no seu perímetro<sup>79</sup>, como a venda e a locação, bem como da exploração de áreas públicas situadas em seu interior. Em tese, o risco do empreendimento é assumido pelo concessionário.

O advento da concessão urbanística deixou menos precisa a linha divisória entre a esfera pública e a esfera privada. Entre as inovações trazidas por esse instrumento regulatório, um aspecto que chama a atenção é a transferência de algumas prerrogativas da administração pública para o concessionário privado. Esse agente passa a exercer diretamente o direito de preempção e o direito de promover desapropriações dentro da área concedida, sendo investido de poderes tradicionalmente reservados ao poder público.

Esse tipo de prerrogativa baseia-se em construções teóricas do direito administrativo, tomando como ponto de partida a desigualdade formal entre as partes em relações envolvendo a administração pública e particulares. A assimetria dessas relações fundamenta-se na supremacia do interesse público sobre o interesse privado, extraindo sua legitimidade dessa premissa fundamental do direito público. As inovações trazidas por

---

estruturais, as obras relativas a modificação do sistema viário, da estrutura fundiária, de instalações e equipamentos urbanos, inclusive sistema de transporte público, e da localização de logradouros públicos, a demolição, reforma, ampliação ou construção de edificações nos termos estabelecidos no respectivo projeto urbanístico específico”.

<sup>79</sup> A Lei Municipal nº. 14.917/09 define os mecanismos de remuneração do concessionário nos seguintes termos: “Art. 2º Para os fins desta lei, concessão urbanística é o contrato administrativo por meio do qual o poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, delega a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão, com base em prévio projeto urbanístico específico e em cumprimento de objetivos, diretrizes e prioridades da lei do plano diretor estratégico; Parágrafo Único - A empresa concessionária obterá sua remuneração, por sua conta e risco, nos termos estabelecidos no edital de licitação e no contrato, dentre outras fontes, por meio da alienação ou locação de imóveis, inclusive dos imóveis desapropriados e das unidades imobiliárias a serem construídas, da exploração direta ou indireta de áreas públicas na área abrangida pela intervenção urbana ou qualquer outra forma de receita alternativa, complementar ou acessória, bem como pela receita de projetos associados”.

instrumentos regulatórios como a concessão urbanística desafiam as bases epistemológicas em que se sustentam as formulações teóricas desse ramo do direito, erodindo as fronteiras conceituais entre a esfera pública e a esfera privada.

Se, nas operações urbanas, o Estado engaja-se na criação de condições favoráveis ao envolvimento dos agentes privados nos empreendimentos associados à produção do espaço urbano, na concessão urbanística, ele transfere aos referidos agentes não apenas as suas atribuições, como também algumas prerrogativas por ele tradicionalmente monopolizadas. Do ponto de vista dos empreendedores privados, trata-se de um instrumento regulatório poderoso, possibilitando a funcionalização do espaço urbano aos imperativos de valorização do capital numa escalas sem precedentes.

O advento de instrumentos urbanísticos como as concessões urbanísticas e as operações urbanas, juntamente com o aperfeiçoamento dos mecanismos de conexão entre o mercado de capitais e a propriedade imobiliária, fornece bases regulatórias para a intensificação do processo de subordinação do espaço urbano às estratégias de reprodução do capital financeiro. Ainda que esses instrumentos regulatórios representem a expressão mais evidente de uso do direito urbanístico como expediente de perpetuação do modo de produção capitalista, eles não são as únicas formas de manifestação desse fenômeno.

No próximo item, passo a abordar o uso de instrumentos urbanísticos aparentemente contrários aos interesses econômicos hegemônicos, bem como a institucionalização de discursos críticos como o do direito à cidade, como estratégias para a obtenção das condições ideológicas necessárias à viabilização política dos grandes projetos de intervenção característicos da era do planejamento estratégico.

### **2.3. Os limites do “direito urbanístico”: a funcionalização dos discursos críticos**

A proliferação de normas de direito urbanístico ao longo dos últimos anos no Brasil representa, em muitos aspectos, um avanço no sentido de uma cidade menos excludente e mais democrática. Entretanto, conforme analisado no item 2.2 deste capítulo, os referidos avanços observados no campo normativo contrastam com o advento de instrumentos urbanísticos que aprofundam a subordinação do espaço urbano às estratégias de reprodução do capital, o que age no sentido da intensificação da segregação sócio-espaçial, gerando efeitos contrários àqueles supostamente produzidos pelos instrumentos regulatórios associados à “reforma urbana”.

A dimensão funcional à reprodução das instituições fundamentais da cidade capitalista presente no direito urbanístico brasileiro não se restringe, contudo, ao segundo grupo de instrumentos normativos anteriormente mencionados. Os próprios instrumentos da reforma urbana contribuem, ainda que de modo indireto, para a preservação das relações sociais que servem de base a este modo de produção<sup>80</sup>.

Uma primeira manifestação desse fenômeno, já apontada no item 2.1 deste capítulo, é a contenção dos excessos e desequilíbrios do modo de produção capitalista. Ao condicionar o exercício do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social e introduzir mecanismos regulatórios de cunho distributivo, a agenda da reforma urbana contribui para que se alcance uma rota balanceada de acumulação do capital, evitando que a concentração de riquezas e a retenção especulativa da propriedade urbana atinjam patamares em que se tornariam fatores disfuncionais à expansão material do capitalismo.

Além de contribuir para a racionalização desse sistema produtivo e para a administração de suas contradições, os instrumentos regulatórios da reforma urbana desempenham um papel ideológico relevante. A introdução desses mecanismos na

---

<sup>80</sup> As questões abordadas no item 2.3 deste capítulo retomam as reflexões sobre o direito à cidade presentes no artigo intitulado “O direito à cidade com o sinal invertido: a trajetória de funcionalização de um discurso crítico”, apresentado em conjunto com a colega Bianca Tavorali no 3º Simpósio Ibero-Americano de Cidade e Cultura. Ver: Pereira, Alvaro; Tavorali, Bianca. “O direito à cidade com o sinal invertido: a trajetória de funcionalização de um discurso crítico”. In: *Anais do 3º Simpósio Ibero-Americano de Cidade e Cultura*. São Carlos, 2010.

legislação urbanística constitui a institucionalização do projeto de uma cidade mais justa e democrática, o que se transforma numa poderosa arma ideológica para a diluição dos conflitos urbanos e a produção de consensos. Ainda que essas disposições normativas fiquem restritas ao plano formal e não gerem efeitos significativos no plano concreto, o que acontece muitas vezes, sua mera existência difunde uma expectativa de transformação social e de realização de direitos, funcionando como uma miragem capaz de inebriar os segmentos urbanos marginalizados e neutralizar discursos e práticas que veiculem questionamentos mais profundos.

Nas construções discursivas que celebram os instrumentos jurídicos da reforma urbana como conquistas de movimentos sociais e de outros setores que se mobilizam contra a segregação sócio-espacial, a categoria “direito à cidade” assume um papel de grande relevância. Curiosamente, o conceito que, em sua acepção original, expressava um projeto político de superação do Estado capitalista e da propriedade privada, assume o *status* de princípio jurídico, sendo empregado como fator de legitimação de normas voltadas para a reforma das referidas instituições. Esse “conceito operatório” passa a ser equiparado a um direito difuso em discursos de juristas supostamente comprometidos com a construção de discursos críticos, tornando-se sinônimo da subordinação do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social e da superação de antigos paradigmas em que estava calcada a noção liberal de propriedade. Nesse sentido, Betânia Alfonsin:

“O ordenamento jurídico aplicável às cidades não está mais fundado na supremacia liberal do direito de propriedade, mas na reinterpretação deste direito individual que é agora permeado por interesses difusos da sociedade, como são exemplos a função social e a função ambiental da propriedade. Em países como o Brasil, a Constituição Federal consagrou, ao lado da função social da propriedade, a função social da cidade, fazendo nascer entre nós um avançado direito difuso à cidade.” (ALFONSIN: 2008, 37).

O processo de transposição da idéia de direito à cidade para a esfera da dogmática jurídica enseja a institucionalização de outros princípios normativos, supostamente decorrentes deste direito. Edésio Fernandes identifica o princípio da função sócio-ambiental da propriedade e da cidade como idéias chave dos processos de reforma da ordem urbanística em diferentes países latino-americanos. Em suas palavras:

“Apesar de os países latino-americanos estarem promovendo reformas legais de diferentes modos e em diferentes ritmos, há alguns princípios-guia que são comuns aos processos sócio-políticos de reivindicações de reforma urbana e legal, e que têm sido materializados nas constituições e ordenamentos jurídicos nacionais. O mais importante é aquele da função sócio-ambiental da propriedade e da cidade [...] Os principais direitos coletivos interligados que vêm sendo gradualmente expressos por meio desta nova ordem são: o direito ao planejamento urbano; o direito social à moradia; o direito à preservação ambiental; o direito a capturar mais valia; e o direito à regularização de assentamentos informais.” (tradução livre).<sup>81</sup>

Como pretensa forma de realização da função social da propriedade, a assim chamada captação de “*mais valias* urbanas” é apresentada como uma das tarefas a serem empreendidas pelo Estado em nome da efetivação do direito à cidade. Essa temática torna-se objeto de preocupação não apenas de burocratas e integrantes de organizações internacionais, mas também de acadêmicos e movimentos sociais, observando-se uma proliferação de discursos que buscam precisar o seu conteúdo e definir suas implicações.

Nas formulações de Edésio Fernandes e Betânia Alfonsín, autores que se pretendem críticos com relação ao modelo de urbanização capitalista, a propriedade privada é aceita, desde que cumpra o que se entende como sua função social. A captação das “*mais valias* urbanas”, por sua vez, ainda que dependa de sua prévia extração, é anunciada como um expediente de promoção de justiça social. Se, por um lado, a incorporação do direito à cidade ao ordenamento jurídico dos Estados envolve a relativização de algumas instituições fundamentais do capitalismo, por outro, este processo conduz ao confinamento de diversos projetos e discursos pretensamente críticos ao horizonte de possibilidades deste modo de produção, contribuindo para afastar do debate as perspectivas que apontem para a sua superação.

Enquanto Lefebvre pretendia, com este “conceito operatório”, negar a subordinação do espaço à reprodução do capital, o que passava pela problematização do espaço abstrato concebido nos planos de organização do território e normas estatais, autores como Edésio

---

<sup>81</sup> “Although Latin American countries have been promoting legal changes in different ways and at different paces, there are several guiding principles which are common to the socio-political processes claims for urban and legal reform, and which have been materialized in the national constitutions and legal orders. The most important one is that of the socio-environmental function of property and of the city [...] The main intertwined collective rights that have been gradually expressed through this new order are: the right to urban planning; the social right to housing; the right to environmental preservation; the right to capture surplus value; and the right to the regularization of informal settlements.” (FERNANDES: 2007, 211).

Fernandes, curiosamente, cobram-no por ter negligenciado a dimensão especificamente jurídica do “direito à cidade”, deixando de esboçar qualquer reflexão sobre a eventual incompatibilidade entre a realização do projeto anunciado na obra do autor francês e a incorporação do referido preceito à esfera do direito positivo.

O referido jurista afirma que Lefebvre não teria explorado como a ordem legal contribui para a formação do padrão de exclusão urbana e como poderia atuar no sentido de sua superação, prontificando-se a preencher esta lacuna. Entender o papel crucial desempenhado pelo direito, encarado enquanto um conjunto de normas jurídicas positivadas numa ordem estatal, previsto em códigos e interpretada por juízes, seria a condição da reforma urbana fundada na inclusão social e no desenvolvimento sustentável. Assim, por mais que reconheça a contribuição de Lefebvre ao conceber o “direito à cidade” enquanto projeto político-filosófico, teria faltado a ele, segundo Fernandes, indicar como esse projeto poderia ser implementado.

O Estatuto da Cidade representaria, em sua visão, a expressão concreta do projeto de Lefebvre. O “direito à cidade” estaria fundado em alguns princípios fundamentais, como a função sócio-ambiental da propriedade e da cidade e a indivisibilidade entre o direito urbanístico e a administração urbana. As conseqüências desse princípio seriam o direito coletivo a uma ampla participação na administração da cidade, em especial no nível municipal; a descentralização do processo de tomada de decisão, com fortalecimento do governo local e a necessidade de articulação intergovernamental para tratar dos problemas urbanos; a criação de uma moldura jurídico-administrativa, a fim de trazer clareza e transparência às normas que regulam a relação entre Estado e sociedade. A combinação desses preceitos daria conteúdo ao “direito à cidade” no Brasil, possibilitando a materialização do novo “contrato social” proposto por Lefebvre (FERNANDES: 2007, 212).<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> A discrepância entre as formulações teóricas de Lefebvre e o sentido que Edésio Fernandes lhes atribui pode ser evidenciada pela seguinte passagem, onde o primeiro faz uma crítica veemente ao que chama de ideologia da participação, tema que Edésio alega ser uma das implicações “concretas” do projeto filosófico expresso no “direito à cidade. Nas palavras de Lefebvre: “Outro tema obsedante: a *participação* (ligada à integração). Mas não se trata de simples obsessão. Na prática, a ideologia da participação permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão. Após um simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social, elas voltam para sua passiva tranqüilidade, para o seu retiro.” (LEFEBVRE: 2009b, 103).

A representação desse conceito como um direito difuso no âmbito da literatura jurídica, guardando um paralelismo com o entendimento que vem sendo construído acerca de outros direitos, como o direito ao meio ambiente, insere-se numa tendência à positivação de direitos cuja titularidade não pertence a um sujeito definido. No discurso dos juristas, os direitos difusos caracterizam-se por não estarem vinculados a indivíduos, ou coletividades determináveis, mas ao conjunto da sociedade. Trata-se, simplificada, de um direito cuja titularidade pertence a um sujeito abstrato, que ganha materialidade por meio da figura do Estado e se projeta enquanto exterioridade diante dos sujeitos concretos que vivem na cidade.

Pode-se observar uma complementaridade, ainda que inconsciente, entre o apontamento do “direito à cidade” como direito difuso nas formulações dos “planejadores urbanos críticos” e o discurso das cidades como “atores políticos”, de Borja e Castells. Esses discursos se reforçam na criação de condições epistemológicas para a percepção da “cidade” enquanto de sujeito dos processos políticos vivenciados no mundo contemporâneo, agindo no sentido da propagação de uma imagem da cidade como entidade metafísica que se autonomiza dos cidadãos concretos e torna-se a protagonista de nossa época.

Essa construção teórico-discursiva fornece um arsenal renovado para a construção de consensos, promovendo uma inversão radical do sentido conferido por Lefebvre à expressão “direito à cidade” no final dos anos sessenta, quando buscava, por meio desse “conceito operatório”, contribuir para a resistência à homogeneização social, a externalização dos conflitos sociais e o afloramento das diferenças. Se o direito à cidade representava, nas palavras de Harvey, “um direito a transformarmos a nós mesmos através da transformação da cidade (HARVEY: 2008, 23)”<sup>83</sup>, nas referidas formulações teóricas, é a própria cidade que passa a ter o direito de moldar a vida dos cidadãos conforme suas necessidades. A operacionalidade do conceito de “direito à cidade” assume o sentido contrário, passando a contribuir para a cristalização do pensamento único e a adesão generalizada aos modelos de urbanização hegemônicos.

Lefebvre mostrou mais uma vez sua capacidade de predição ao anunciar que o urbanismo estava emergindo como uma poderosa ideologia, tomando o lugar anteriormente

---

<sup>83</sup>“The right to the city is far more than the individual liberty to access urban resources: it is a right to change ourselves by changing the city.” (HARVEY: 2008, 23).

ocupado no imaginário coletivo da sociedade capitalista pelas projeções utópicas ancoradas no mito do progresso industrial. O aspecto irônico dessa história é que o conceito por ele formulado como estratégia discursiva de contraposição às estratégias de acumulação que se valem do espaço urbano como plataforma de reprodução do capital passaria a ser empregado como uma peça chave da ideologia emergente por ele identificada. Nada poderia expressar de modo mais vivo a transformação do “direito à cidade” em bandeira de consenso do que o *slogan* da quinta edição do Fórum Urbano Mundial, promovido pela agência internacional UN-Habitat em março de 2010 nos galpões do “Porto Maravilha”, âncora das estratégias de “revitalização” da área portuária do Rio de Janeiro: *Direito à cidade: unindo o urbano dividido*.

## CAPÍTULO 3 – O BALÃO DE ENSAIO DA ACUMULAÇÃO

---

Recapitulo em duas palavras a singular comédia ideológica a que estamos assistindo. De um lado, urbanistas e arquitetos – na maioria dos casos, de clara ascendência progressista – projetando em termos gerenciais acintosamente explícitos, aliás apresentados como garantia da consistência do projeto, o que paradoxalmente lhe acrescenta um charme suplementar. De outro, o espetáculo surrealista oferecido por empresários e banqueiros enaltecendo como nos bons tempos do contextualismo que se imaginava sinceramente dissidente, o 'pulsar' de cada rua, praça ou fragmento urbano.

*Otília Arantes, 2000*

As cidades do mundo contemporâneo, especialmente as grandes metrópoles, vêm se tornando o palco privilegiado do surgimento de atividades econômicas e relações de produção e consumo que possibilitam o contorno das crises cíclicas que fazem turbulenta a trajetória de acumulação do capital. O ritmo de lançamento de projetos “estratégicos” de intervenção no espaço urbano na cidade de São Paulo ao longo dos últimos anos é bastante intenso, testemunhando esse fenômeno. Entre as intervenções bem sucedidas e os planos que nunca saíram do papel, podem ser mencionados diversos exemplos de projetos urbanos de grande porte propostos recentemente na capital paulista e em outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo.

Entre as principais intervenções urbanísticas em andamento, destacam-se projetos como a Operação Urbana Centro, criada pela Lei Municipal nº. 12.349, de 6 de junho de 1997; a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, criada pela Lei Municipal nº. 11.732/199; a Operação Urbana Consorciada Água Espreada, criada pela Lei Municipal nº. 13.260, de 28 de dezembro de 2001; e a Operação Urbana Água Branca, criada pela Lei Municipal nº. 11.774, de 18 de maio de 1995; e o Projeto Nova Luz, instituído pela Lei Municipal nº. 14.918, de 7 de maio de 2009.

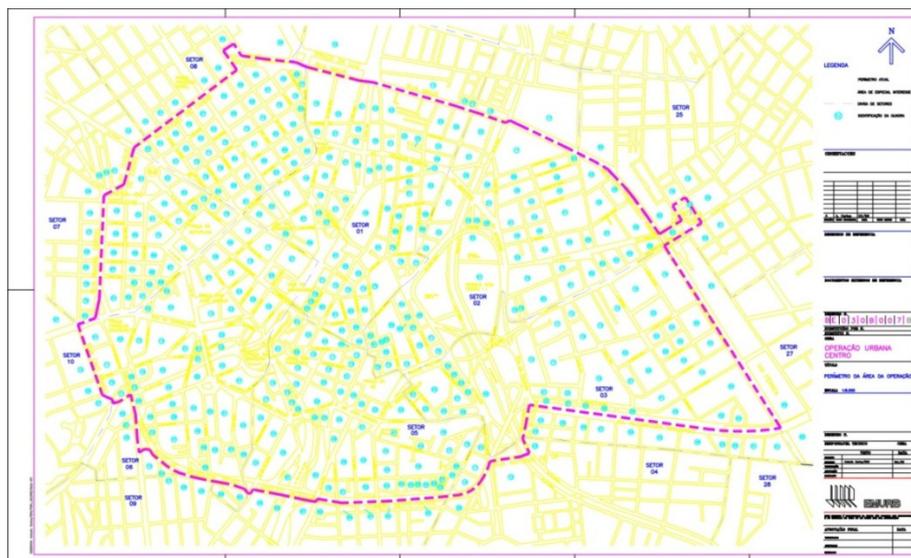
IMAGEM 1 - Perspectiva ilustrada da Operação Urbana Centro



Fonte: PMSP

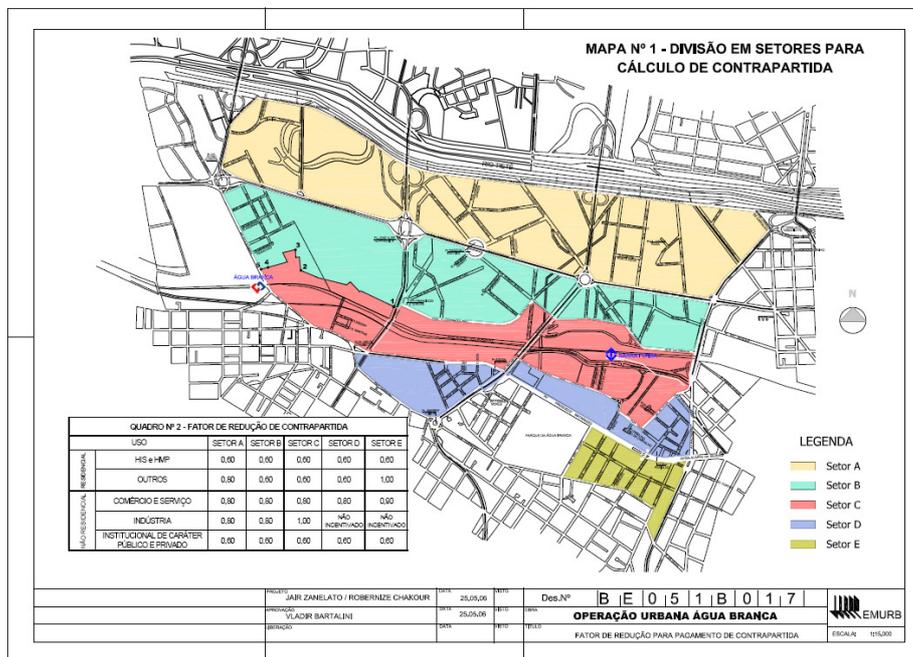
Os mapas abaixo mostram a área de abrangência das referidas operações urbanas e do Projeto Nova Luz:

MAPA 1 – Perímetro da Operação Urbana Centro



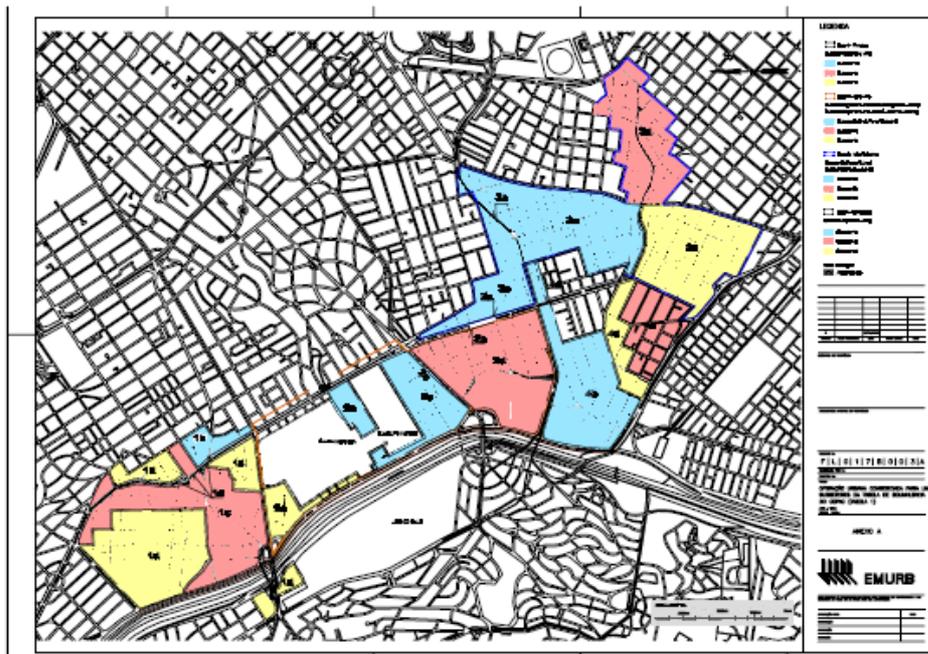
Fonte: EMURB

## MAPA 2 – Perímetro da Operação Urbana Água Branca



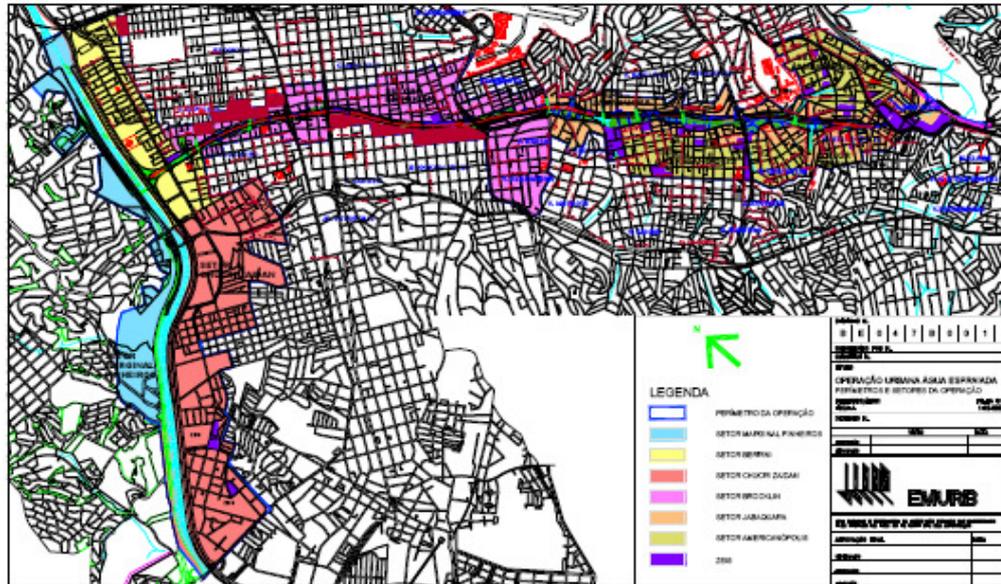
Fonte: EMURB

## MAPA 3 – Perímetro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima



Fonte: EMURB

MAPA 4 – Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espreada



Fonte: EMURB

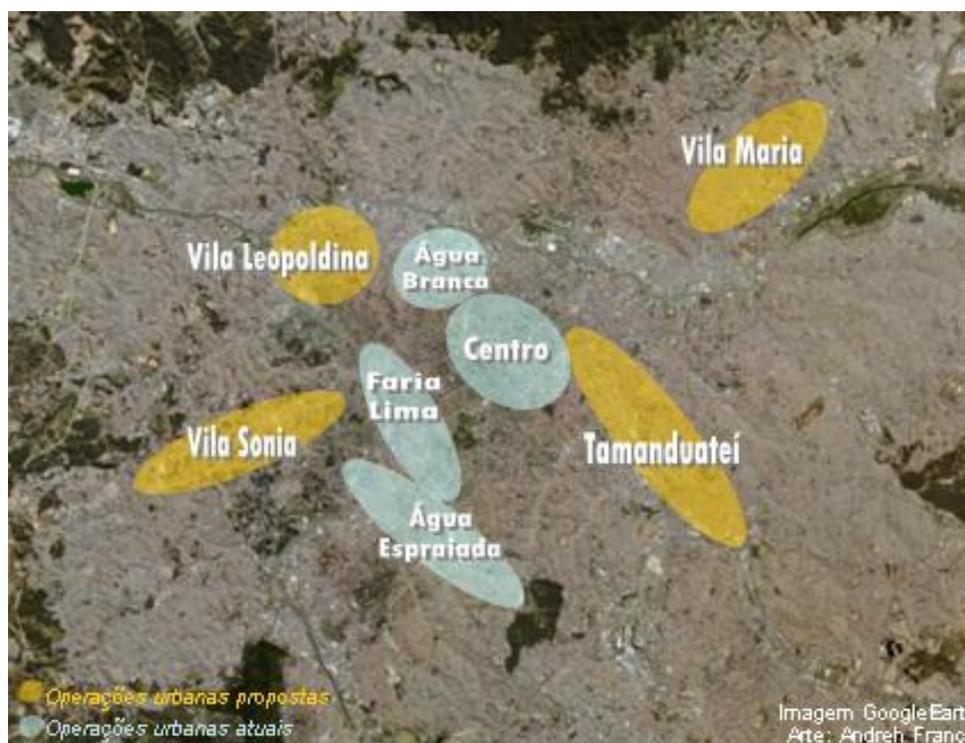
MAPA 5 – Perímetro do Projeto “Nova Luz”



Fonte: PMSP

Além das operações urbanas mencionadas, o Plano Diretor Estratégico (PDE) prevê outras quatro intervenções desse tipo: a Operação Urbana Vila Maria, a Operação Urbana Vila Leopoldina, a Operação Urbana Vila Sônia e a Operação Urbana Tamanduateí. Entretanto, tais projetos não chegaram a ser regulamentados. A imagem a seguir mostra a localização das operações urbanas previstas no PDE:

IMAGEM 2 – Operações urbanas previstas no Plano Diretor Estratégico/2002



Fonte: PMSP

Entre as intervenções urbanísticas que não obtiveram êxito, destacam-se projetos como a *Maharishi Tower*, o Bairro Novo, e a Operação Urbana Anhangabaú. Este último projeto representou a primeira tentativa de uso deste instrumento urbanístico no Município de São Paulo, tendo sido introduzido pela Lei Municipal n°. 11.090/91, na gestão da ex-petista Luiza Erundina. Entretanto, esta operação urbana não trouxe os resultados esperados.

A megalomaníaca *Maharishi Tower*, empreendimento proposto em parceria pelo guru indiano Maharishi Mahesh Yogi e o empresário paulistano Mário Garnero, do grupo Brasilinvest, foi anunciada no ano de 1999 como o prédio mais alto do mundo. A construção desta faraônica torre de 108 andares e 510 metros de altura envolveria a demolição de diversos quarteirões no bairro do Pari. No entanto, o projeto fracassou. Segundo Garnero, devido à falta de comprometimento da gestão de Celso Pitta, a proposta não se viabilizou. As imagens abaixo simulam como ficaria o prédio na paisagem paulistana:

IMAGEM 3 – Simulação da *Maharishi Tower* na paisagem paulistana



Créditos: Editora Abril

IMAGEM 4 – Maharishi Tower em perspectiva ilustrada

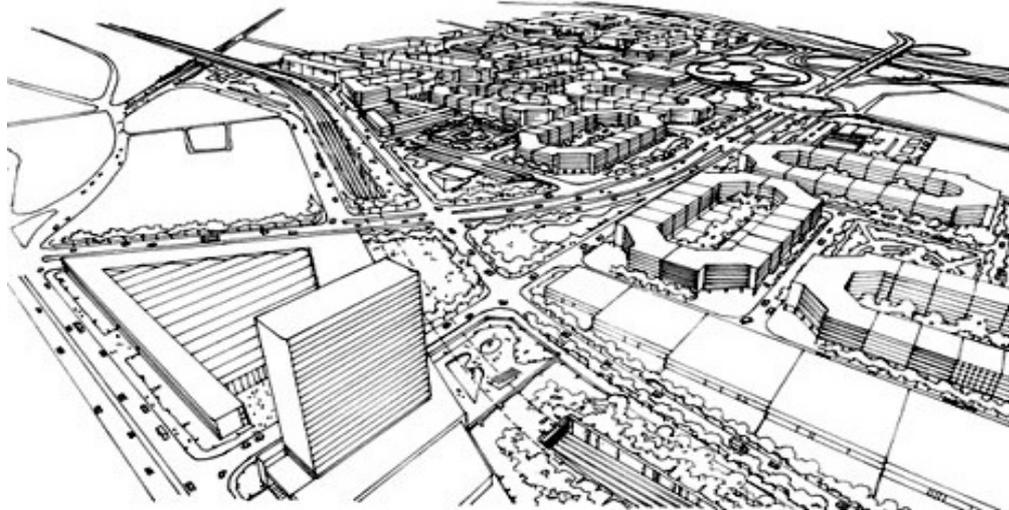


Fonte: Flickr

O Bairro Novo, por sua vez, foi fruto de um concurso público promovido pela SEMPLA no ano de 2004 para a elaboração de um projeto de aproveitamento de uma extensa área vazia na região da Água Branca, localizada entre a Avenida Francisco Matarazzo e a Marginal do Rio Tietê. Parte da área abrangida pelo referido projeto localiza-se no interior do perímetro da Operação Urbana Água Branca. A idéia deste projeto era promover a utilização de áreas não edificadas existentes ao longo da chamada orla ferroviária, sendo grande parte delas pertencentes à Prefeitura de São Paulo. O projeto vencedor, de Euclides Oliveira, Carolina de Carvalho e Dante Furlan, previa a construção de vários edifícios em forma hexagonal, com seis pavimentos além do térreo e pátios internos. Segundo seus autores, o intuito do projeto era promover a mistura de diferentes classes sociais e o uso misto no bairro, sendo previstas áreas de uso residencial e comercial, áreas de serviços, espaços de lazer, áreas verdes, espaços institucionais e equipamentos

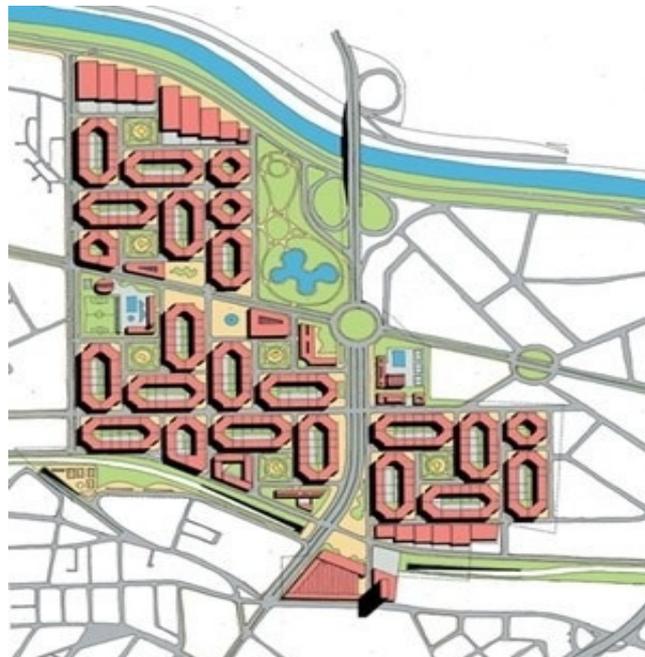
culturais. Contudo, o projeto não chegou a ser implementado. Os desenhos abaixo ilustram como seria o bairro:

IMAGEM 5 – “Bairro Novo” em perspectiva ilustrada



Créditos: Euclides Oliveira, Carolina de Carvalho e Dante Furlan

IMAGEM 6 – Disposição do “Bairro Novo”



Créditos: Euclides Oliveira, Carolina de Carvalho e Dante Furlan

### IMAGEM 7 – Simulação da vida cotidiana no “Bairro Novo”

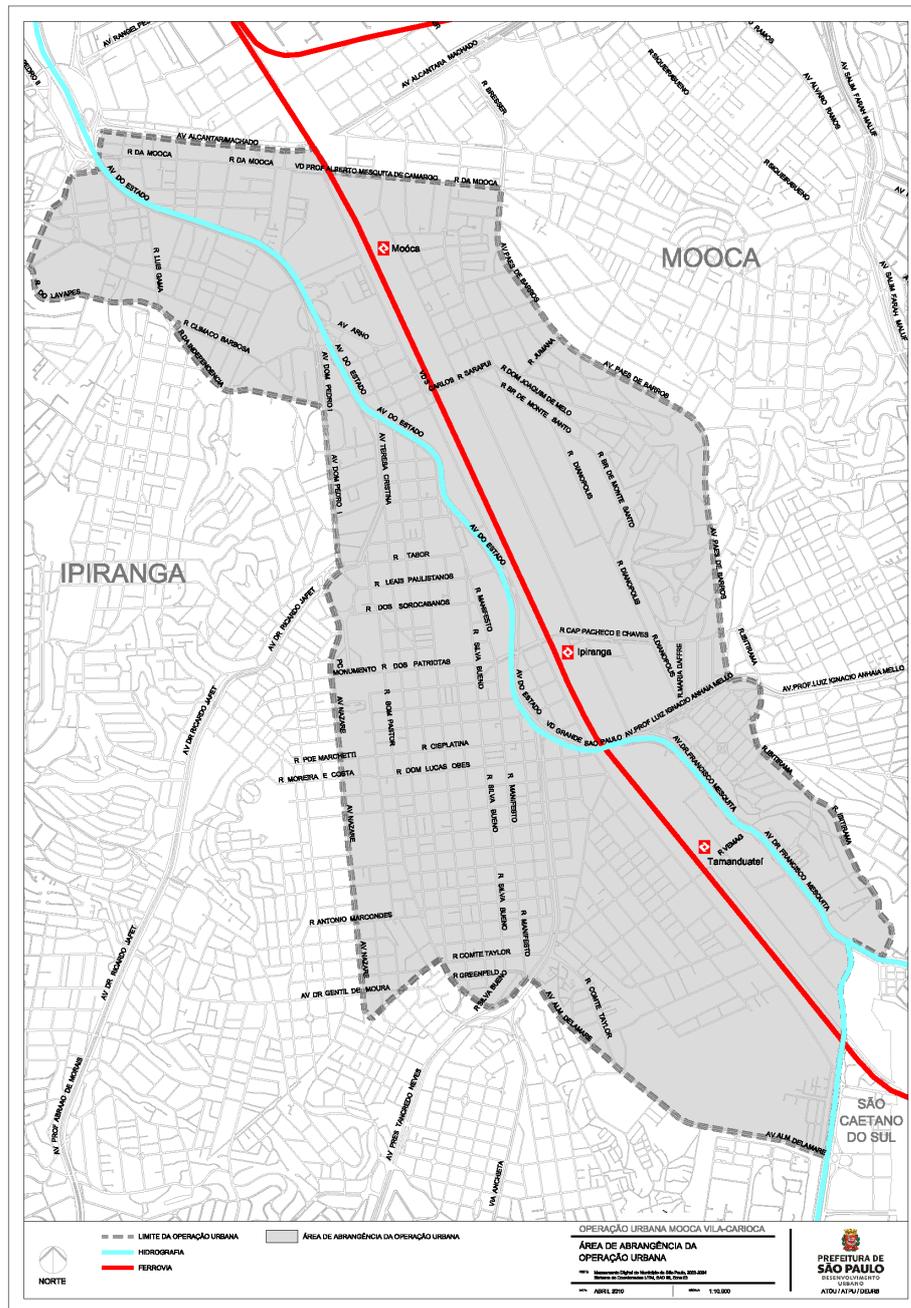


Créditos: Euclides Oliveira, Carolina de Carvalho e Dante Furlan

Outra área que tem figurado como objeto de uma série de projetos urbanísticos é o eixo do Rio Tamandateí, que engloba bairros da Zona Leste e da Zona Sul de São Paulo, bem como partes dos municípios de São Caetano do Sul e de Santo André, que integram o chamado ABC paulista. Dispondo de uma condição privilegiada de infra-estrutura de transportes, com linhas de trem e avenidas de grande porte, esta antiga área industrial vem despontando como palco de ambiciosos projetos de “revitalização urbana”. Há vários planos de conversão urbanística dessa área da metrópole, propondo-se a utilização dos galpões industriais desativados que se localizam na orla ferroviária para outras finalidades, como moradia, comércio e serviços.

Recentemente, foram propostas três novas operações urbanas no Município de São Paulo: a Operação Urbana Lapa-Brás, a Operação Urbana Móoca-Vila Carioca e a Operação Urbana Rio Verde-Jacú. A Operação Urbana Móoca-Vila Carioca abrange o trecho do eixo do Rio Tamandateí situado na Capital. O mapa 6 mostra a área de abrangência desta operação urbana:

## MAPA 6 – Perímetro da Operação Urbana Mooca-Vila Carioca

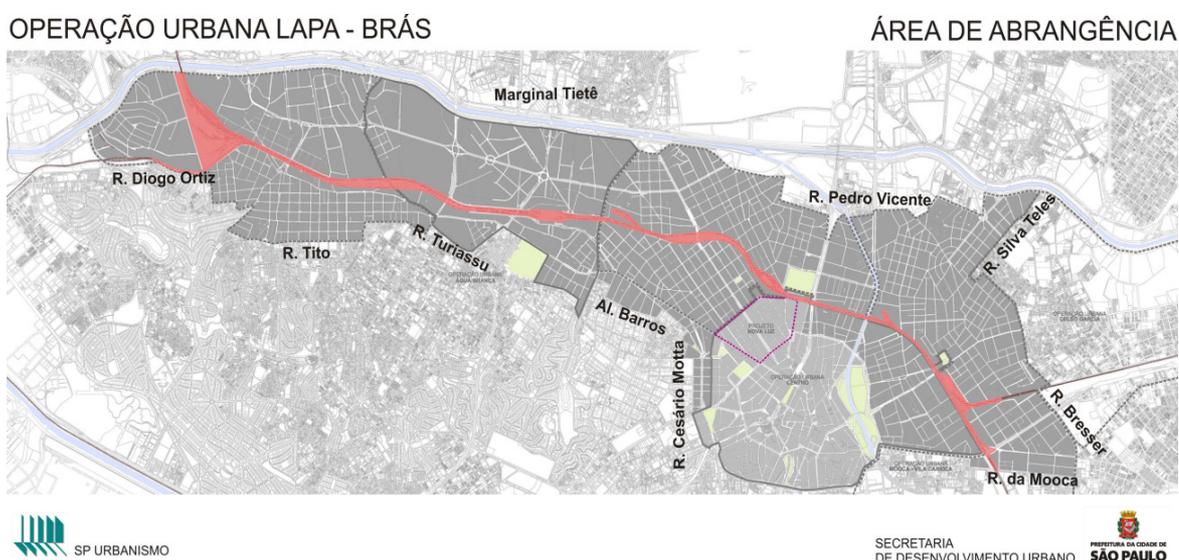


Fonte: PMSP

A Operação Urbana Lapa-Brás também está situada ao longo da orla ferroviária, mas no seu trecho oeste. Com esse projeto, pretende-se promover uma ambiciosa

intervenção urbanística na Zona Oeste de São Paulo: a demolição do Elevado Costa e Silva, o “Minhocão”. As metas dessa operação urbana, contudo, vão muito além da remoção do elevado construído sobre a Avenida São João e a Rua Amaral Gurgel. Assim como na Operação Urbana Móoca - Vila Carioca, a prefeitura pretende realizar o aterramento de todas as linhas ferroviárias que cortam a região, o que faz desse conjunto de projetos um plano de reestruturação urbana de escala sem precedentes na cidade de São Paulo. O mapa 7 mostra a área de abrangência da Operação Urbana Lapa-Brás:

MAPA 7 – Perímetro da Operação Urbana Lapa-Brás

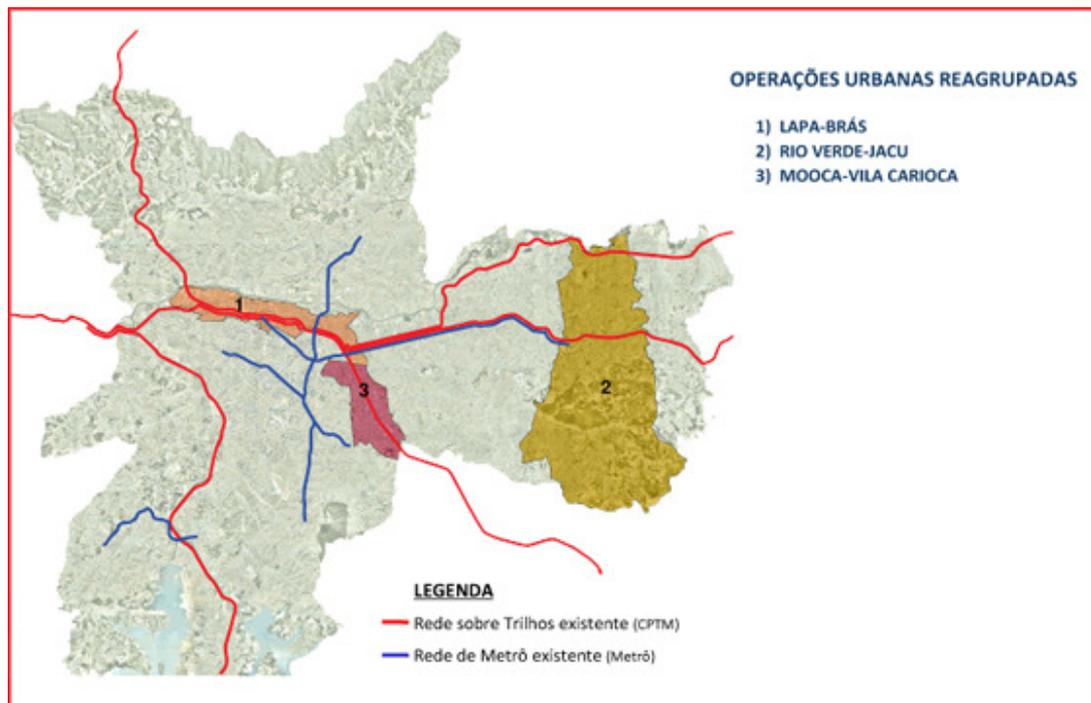


Fonte: PMSP

Entre as três operações urbanas lançadas, a Operação Urbana Rio Verde – Jacu diferencia-se das demais, sendo um dos poucos casos de projetos de intervenção urbanística de grande porte propostos para uma área periférica da cidade. Essa operação urbana retoma um projeto que havia sido previsto no texto original do Plano Diretor Estratégico, aprovado em 2002, mas que estava paralisado desde então: a Operação Urbana Jacú – Pêssego. O mapa 8 mostra a área de abrangência da nova operação urbana:



## MAPA 9 – Novas operações urbanas em São Paulo



Fonte: PMSP

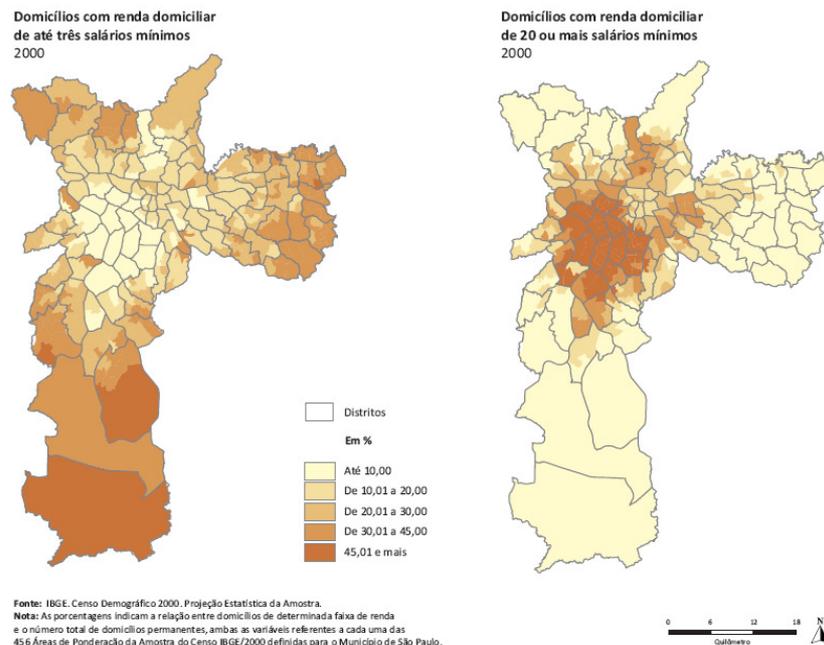
Como os mapas e imagens exibidos acima evidenciam, a concepção de planos e projetos de intervenção urbanística de grande porte segue em ritmo acelerado na capital paulista. Ainda que vários dos projetos mencionados não tenham efetivamente saído do papel, ou tenham produzido efeitos muito mais modestos do que pretendiam seus idealizadores, alguns entre eles não apenas lograram ser implementados, como colocaram em prática novos mecanismos de financiamento e novas modalidades de articulação entre diferentes agentes econômicos na produção do espaço urbano no país. Alguns desses projetos podem ser considerados verdadeiras incubadoras de mecanismos de conexão entre o mercado de capitais e as atividades relacionadas à produção do espaço urbano, exercendo um papel de grande relevância no que tange à inserção do capitalismo brasileiro na era da acumulação flexível.

A proliferação de novas e ambiciosas operações urbanas na cidade de São Paulo mostra que esse instrumento urbanístico está se convertendo num padrão regulatório na capital paulista. Observando-se os perímetros de abrangência das antigas e novas operações, pode-se notar que esse instrumento vem sendo utilizado de modo sistemático,

fornecendo a base regulatória para se promover transformações estruturais na configuração espacial desta metrópole.

Esses projetos, contudo, materializam o paradigma das intervenções urbanísticas de caráter estratégico, seguindo um padrão de localização espacial bastante seletivo. Comparando-se o perímetro das intervenções em andamento e daquelas recentemente propostas para a cidade com o mapa da distribuição de poder aquisitivo entre os distritos do referido município, pode-se notar que todas elas situam-se próximas à “fronteira” das áreas mais prósperas da cidade. O mapa 10 evidencia o fenômeno mencionado:

MAPA 10 – Distribuição do poder aquisitivo no Município de São Paulo



Fonte: IBGE

A exceção é a Operação Urbana Rio Verde – Jacú, situada numa das regiões mais pobres do município. Não é de surpreender que o projeto que a antecedeu, a Operação Urbana Jacú-Pêssego, tenha sido a que menos avançou entre as operações urbanas originalmente previstas no Plano Diretor Estratégico de 2002. Também não é de se

estranhar que as operações urbanas que mostraram maior dinamismo tenham sido aquelas situadas no principal vetor de expansão econômica da cidade, a Operação Urbana Consorciada Faria Lima e a Operação Urbana Consorciada Água Espreiada.

A replicação do modelo de política urbana experimentado e consolidado no vetor sudoeste de São Paulo transcende os limites deste município. Além das novas operações urbanas mencionadas, esse modelo vem inspirando a concepção de projetos em outras cidades brasileiras. Um exemplo bastante emblemático é o “Projeto Porto Maravilha”, no Rio de Janeiro, que está sendo estruturado com base nesse instrumento urbanístico.

Se a operação urbana já pode ser considerada uma técnica consolidada de intervenção no espaço urbano, a cidade de São Paulo segue na vanguarda das inovações no campo do direito urbanístico, levando adiante as funções que vem desempenhando enquanto laboratório de novas formas de acumulação ancoradas na produção do espaço urbano. Após o sucesso de algumas de suas operações urbanas, os esforços da administração municipal voltam-se para o lançamento de um novo produto no mercado das parcerias público-privado, a concessão urbanística, que está sendo testada no âmbito do “Projeto Nova Luz”.

Nos próximos itens, passo a analisar dois projetos específicos, a Operação Urbana Consorciada Água Espreiada e o Projeto Nova Luz. A escolha desses casos deve-se ao fato deles representarem intervenções urbanísticas de grandes proporções em andamento na cidade de São Paulo, envolvendo considerável participação da administração municipal e implicando transformações significativas nas respectivas áreas de abrangência e em suas imediações. Trata-se de experiências bastante representativas das estratégias de produção do espaço urbano abordadas ao longo deste trabalho, bem como dos conflitos sociais e políticos a elas associados, contribuindo para o aprofundamento de tais reflexões.

### 3.1. A Operação Urbana Consorciada Água Espreada

IMAGEM 8 – Ponte Otávio Frias de Oliveira

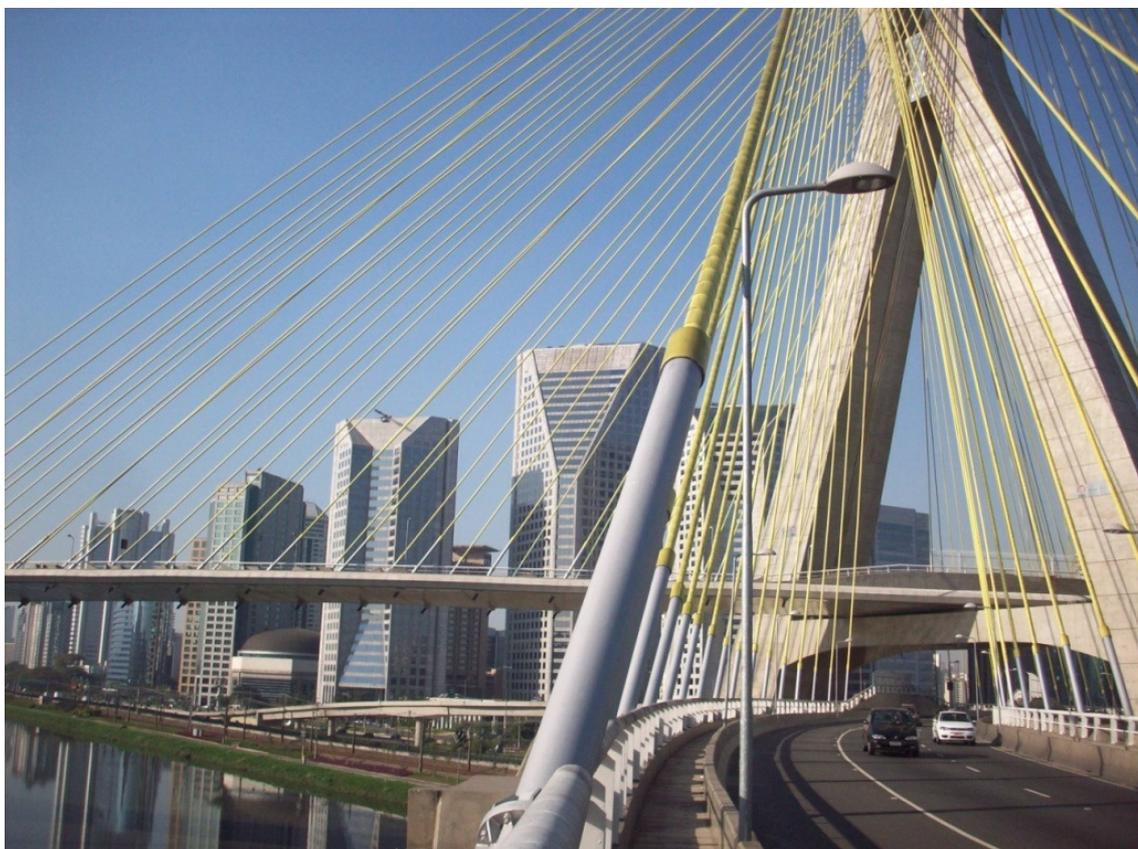


Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

A Operação Urbana Consorciada Água Espreada (OUCAE) foi criada no primeiro ano do mandato da prefeita petista Marta Suplicy (2001-2004), tendo sido introduzida pela Lei Municipal nº. 13.260, aprovada em 28 de dezembro de 2001. Esta intervenção urbanística dá continuidade a uma longa trajetória de concentração dos investimentos públicos e de empreendimentos imobiliários privados no chamado vetor sudoeste de São Paulo.

A emergência da região da Avenida Luís Carlos Berrini e da Marginal do Rio Pinheiros como novos pólos de centralidade da Capital teve como pano de fundo décadas de investimentos substanciais em infra-estrutura na região. A preparação do terreno para o

vigoroso *boom* imobiliário que se observa hoje em dia nessa área da cidade remete às obras de retificação do Rio Pinheiros, realizadas pela Cia. Light no início do século XX<sup>84</sup>.

O processo de reestruturação urbanística desta região teve um importante impulso durante a gestão de Paulo Maluf (ex-PPB, atual PP) na Prefeitura de São Paulo, entre os anos de 1992 e 1996. O ex-prefeito fez jus à sua fama de realizador de grandes obras viárias, prolongando a Avenida Brigadeiro Faria Lima nos dois sentidos, inaugurando os túneis Sebastião Camargo, Tribunal de Justiça e Ayrton Senna, que passam sob o Rio Pinheiros, a Avenida Santo Amaro e o Parque do Ibirapuera, respectivamente, e abrindo a antiga Avenida Água Espraiada, posteriormente renomeada como Avenida Jornalista Roberto Marinho. Essas obras facilitaram a ligação desta região com o centro histórico da cidade, além de abrir novos corredores para a expansão dos empreendimentos imobiliários.

Durante a gestão de Paulo Maluf, as atenções estavam voltadas para a Avenida Faria Lima, onde havia sido lançada uma operação urbana. Ainda que esta não tenha sido a primeira experiência de uso deste instrumento urbanístico em São Paulo, a Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL) foi a primeira a deslanchar, revelando-se um passo importante para a consolidação de um novo paradigma de política urbana na capital paulista. A OUCFL, levada adiante pelas gestões que sucederam Paulo Maluf, particularmente pela de Marta Suplicy, trouxe transformações significativas em sua área de abrangência, viabilizando a construção de túneis sob a Avenida Brigadeiro Faria Lima nos cruzamentos com a Avenida Rebouças e a Avenida Cidade Jardim, a reformulação urbanística do Largo da Batata, em Pinheiros, a realização de obras de reformulação paisagística, entre outras intervenções. Tendo provocado um adensamento construtivo considerável, o potencial construtivo adicional passível de outorga nesta operação urbana já se encontra próximo do esgotamento.

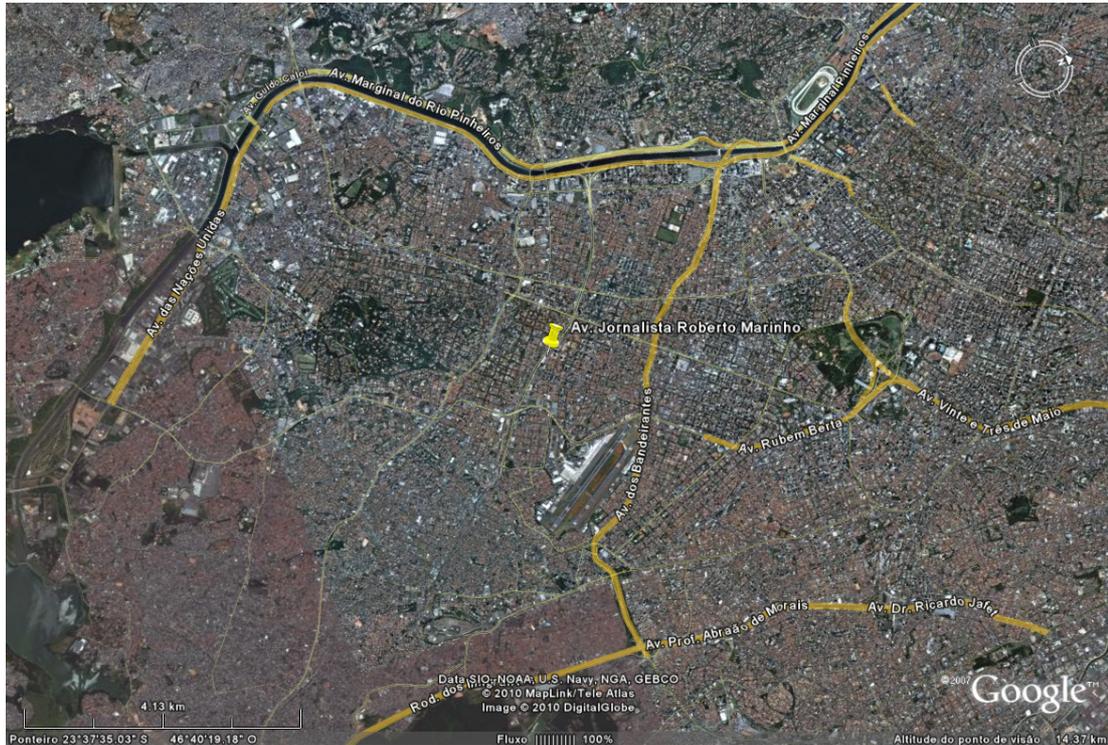
No entanto, a gestão de Paulo Maluf deixou o caminho aberto para que o turbilhão imobiliário do vetor sudoeste paulistano pudesse seguir a todo vapor. Entre as realizações do ex-prefeito, pode-se destacar uma obra viária de grandes proporções localizada numa área estratégica da cidade, a Avenida Água Espraiada. Situada entre a Avenida dos Bandeirantes e a Avenida Roque Petroni Júnior, seguindo paralelamente ao eixo dessas vias, a atual Avenida Jornalista Roberto Marinho constitui o trecho inicial de um projeto viário

---

<sup>84</sup> Ver Seabra, Odette. *Meandros dos Rios nos Meandros do Poder. Tietê e Pinheiros: Valorização dos Rios e das Várzeas na Cidade de São Paulo*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1987.

de grandes proporções, a abertura de uma nova ligação entre a Marginal do Rio Pinheiros e a Rodovia dos Imigrantes.

IMAGEM 9 – Zona Sul do Município de São Paulo



Fonte: Google Earth, novembro de 2010

Do ponto de vista dos empreendedores imobiliários, há diversos motivos para se apostar nas oportunidades econômicas proporcionadas por este novo eixo viário. Além da proximidade à área de abrangência da OUCFL e de bairros de alto poder aquisitivo, a referida avenida dispõe de condições privilegiadas no que se refere à infra-estrutura de transportes, cruzando a Marginal Pinheiros, a Avenida Santo Amaro, a Avenida Vereador José Diniz e a Avenida Washington Luís, que estão entre as principais artérias de circulação viária da cidade. Outros atributos de logística que se apresentam como diferenciais da região são a Linha C da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), que corre paralelamente ao Rio Pinheiros, e o Aeroporto de Congonhas. Caso os planos para a área sejam concretizados, a referida avenida chegará à Rodovia dos Imigrantes, podendo vir a se transformar num dos principais corredores da Zona Sul de São Paulo. Além disso, ainda há a previsão de novas linhas de metrô para a região.

A construção dessa avenida, entretanto, foi um processo politicamente conturbado desde o início. A existência de numerosas favelas no traçado proposto dificultou o trabalho dos seus idealizadores, impondo-se a eles como um sério obstáculo a ser contornado. No entanto, se as ocupações ali existentes representavam um entrave à reestruturação urbanística concebida para esta região da cidade, a sua remoção poderia trazer uma enorme recompensa para os proprietários de imóveis e empreendedores com interesses na região. Além de abrir espaço para a construção da nova avenida, a retirada dos moradores pobres ali residentes, vistos por muitos como uma ameaça à segurança e um elemento patológico a ser eliminado da paisagem urbana, poderia alavancar um processo de valorização do preço da terra, compensando o esforço. A questão que se colocava era como viabilizar politicamente essa empreitada.

A conquista desses territórios pelas coalizões de desenvolvimento urbano atuantes na região avançou significativamente na gestão de Paulo Maluf. Ainda que o ex-prefeito tenha se deparado com a resistência das comunidades atingidas pela obra e com obstáculos jurídicos para retirá-las dali, finalizou seu mandato havendo concluído uma parte considerável do trecho atualmente existente da referida avenida. Na gestão de Celso Pitta (1997-2000), eleito com o apoio de Maluf, não ocorreram grandes intervenções do Poder Público na região. Abalada por diversos escândalos de corrupção, sua gestão mergulhou numa profunda crise política, caracterizando-se por uma paralisia generalizada.

As intervenções na região só seriam efetivamente retomadas na gestão de Marta Suplicy. Com uma plataforma política claramente distinta da de Paulo Maluf e Celso Pitta, esperava-se que a prefeita petista conduzisse a política urbana de maneira profundamente distinta de seus antecessores. Teoricamente, a questão habitacional e os interesses das comunidades carentes que viviam na região da Avenida Água Espraiada prevaleceriam sobre os interesses de empreendedores imobiliários e especuladores. É nesse cenário que se deu a formulação da OUCAE e o início de sua implementação.

A Lei Municipal nº. 13.260/01 estabeleceu os parâmetros gerais da OUCAE, expondo seus objetivos, delimitando o perímetro da operação e os seus setores, definindo o Programa de Intervenções, instaurando o Grupo Gestor, regulamentando os mecanismos de financiamento das intervenções previstas, e assim por diante.

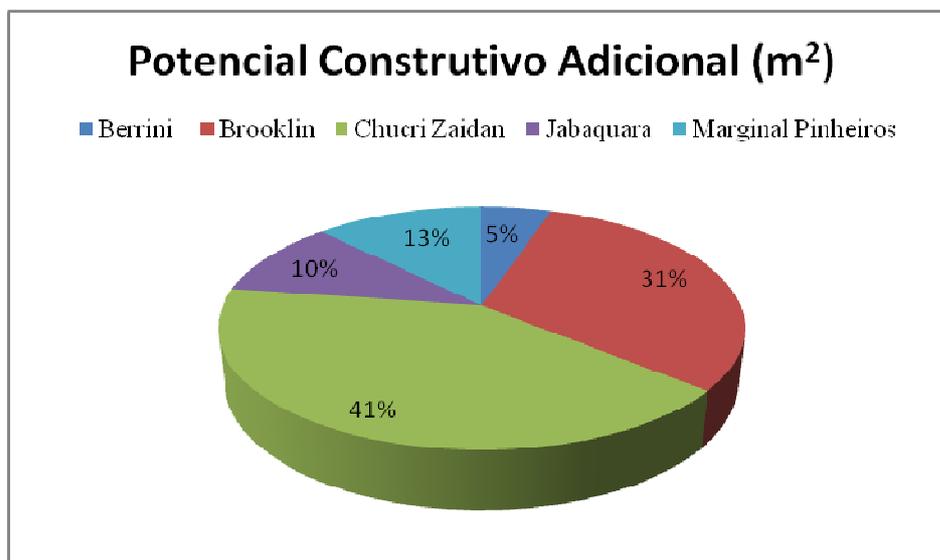
O perímetro da OUCAE foi dividido em sete setores: Jabaquara, Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan, Americanópolis e “Setor ZEIS”, sendo este último um

agregado de áreas não contíguas dispersas ao longo dos demais setores. Foram estabelecidas metas e normas de zoneamento diferenciadas para cada setor. A OUCAE abrange um potencial construtivo adicional total de 3.750.000 m<sup>2</sup>, distribuídos entre os setores nas proporções indicadas na tabela 1<sup>85</sup>:

TABELA 1 - Estoque de potencial adicional de construção por setor da OUCAE

Setor	Estoque de Potencial Adicional de Construção (m <sup>2</sup> )
Berrini	250.000
Brooklin	1.500.000
Chucri Zaidan	2.000.000
Jabaquara	500.000
Marginal Pinheiros	600.000
Americanópolis	0
ZEIS	0
Total OUCAE	3.750.000

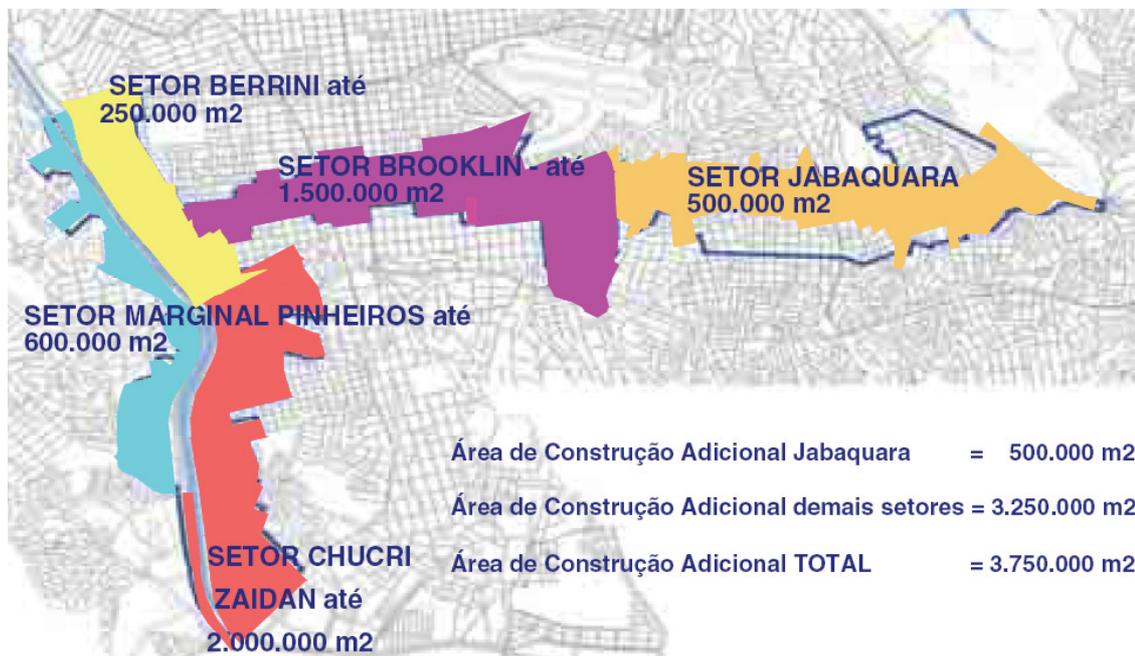
GRÁFICO 1 – Distribuição de potencial adicional de construção por setor da OUCAE



<sup>85</sup> Os gráficos e tabelas utilizados neste capítulo foram elaborados pelo autor com base na legislação específica deste programa e nos dados divulgados pela Empresa Municipal de Urbanização no prospecto da OUCAE. Esse documento encontra-se disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/emurb/arquivos/cepac/prospecto\\_oucae.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/emurb/arquivos/cepac/prospecto_oucae.pdf)>

O mapa 11 ilustra a distribuição do potencial construtivo adicional entre os setores OUCAE:

MAPA 11 - Distribuição de potencial adicional de construção por setor da OUCAE



Fonte: PMSP

Somando-se o limite máximo admitido em cada setor, chega-se ao montante de 4.850.000 m<sup>2</sup>, o que não corresponde ao potencial construtivo adicional total passível de outorga no perímetro da OUCAE, que não deve exceder o total de 3.750.000 m<sup>2</sup>. Há, portanto, uma margem para que o potencial adicional previsto seja distribuído entre os setores numa proporção ligeiramente distinta da que se observa na definição de seus potenciais máximos, dispondo-se de certa flexibilidade para remanejá-lo entre os setores que integram o programa. Contudo, dos 3.750.000 m<sup>2</sup> previstos, 500.000 m<sup>2</sup> devem necessariamente ser outorgados no setor Jabaquara, restando 3.250.000 m<sup>2</sup> para serem divididos entre os demais setores, respeitados os respectivos limites. Nos setores Americanópolis e ZEIS, não foi prevista a outorga de potencial adicional de construção.

De acordo com a lei da OUCAE, a prefeitura está autorizada a emitir um total de 3.750.000 certificados. Aqueles que quiserem usufruir das exceções às normas urbanísticas proporcionadas pela OUCAE devem adquirir os CEPACs, que podem ser utilizados para a

obtenção de outorga de potencial construtivo adicional, ou para se obter o direito de modificar o uso do solo e outros parâmetros urbanísticos previstos na legislação ordinária. As regras de conversibilidade dos CEPACs variam de acordo com o setor. A Tabela 2 indica a área de potencial construtivo adicional e de modificação de uso conferida por 1 CEPAC em cada setor da OUCAE:

TABELA 2 – Direitos urbanísticos adicionais na OUCAE

Setor	Potencial Adicional de Construção (m <sup>2</sup> )	Mudança de uso (m <sup>2</sup> )
Berrini	1	2
Brooklin	1	1
Chucri Zaidan	1	2
Jabaquara	3	2
Marginal Pinheiros	2	2

Há uma exigência de que ao menos 30% do potencial adicional de construção passível de outorga em cada setor seja reservado para o uso residencial. O cálculo da área passível de adesão à operação urbana é feito com base em duas fórmulas, uma para se calcular a quantidade de metros quadrados de área adicional de construção conferida por um dado número de CEPACs, e outra para o cômputo da quantidade de metros quadrados de área passível de mudança de uso proporcionada por estes certificados. O primeiro valor é obtido com base na fórmula a seguir:

$$M^2_P = M_T (\text{Coeficiente}_{\text{oucae}} - \text{Coeficiente}_{\text{básico}})$$

$M^2_P$  = quantidade de metros quadrados de área adicional de construção passível de outorga.

$M_T$  = quantidade de metros quadrados de área potencial (área real do terreno + CEPACs)

Coeficiente<sub>oucae</sub> = coeficiente de aproveitamento permitido na OUCAE.

Coeficiente<sub>básico</sub> = coeficiente de aproveitamento previsto nas normas de zoneamento aplicáveis à área.

O cálculo da área passível de mudança de uso no perímetro da OUCAE conferido pelos CEPACs é feito com base na seguinte fórmula:

$$M_M^2 = M_T Z1$$

$M_M^2$  = quantidade de metros quadrados de mudança de uso e parâmetros passíveis de adesão à OUCAE.

$M_T Z1$  = quantidade de metros quadrados de terreno da quadra analisada de zoneamento do tipo Z1.

No setor Berrini, por exemplo, 1 CEPAC confere ao seu possuidor o direito de construir  $1m^2$  de área adicional, ou de alterar o uso de  $2m^2$  de área enquadrada como Z1 nas normas de zoneamento do município. Já no setor Jabaquara, o mesmo certificado confere ao seu possuidor o direito de construir  $3m^2$  de área adicional, ou de alterar o uso de  $2m^2$  de área definida como Z1, conforme indicado na Tabela 2.

A aquisição de CEPACs não é o único meio de se obter direitos urbanísticos adicionais no âmbito da OUCAE. Buscando-se incentivar medidas como o remembramento de lotes, o alargamento de calçadas e a expansão de vagas de estacionamento, a legislação urbanística aplicável ao seu perímetro recompensa aqueles que promoverem essas ações por meio da atribuição do direito de edificar acima do coeficiente básico. Os lotes formados a partir do remembramento de terrenos com área inferior a  $2.000 m^2$  que atingirem área superior a  $2.500 m^2$  obterão um montante de potencial construtivo adicional equivalente a 10% da área resultante. Aqueles originados do remembramento de lotes com área inferior a  $2.000 m^2$  que atingirem área superior a  $5.000 m^2$ , por sua vez, obterão um *quantum* de potencial construtivo adicional equivalente a 20% da área resultante. Aqueles que doarem área para a ampliação de calçadas receberão como recompensa a atribuição do dobro da área doada para fins de cálculo de potencial de aproveitamento do terreno. Os empreendimentos não residenciais que construírem vagas de estacionamento acima do mínimo exigido pela legislação (uma vaga para cada  $35 m^2$ ) serão beneficiados com a exclusão das áreas destinadas a esta finalidade do cômputo da área edificada.

Os CEPACs entram em circulação de duas maneiras distintas, por meio das colocações públicas e das colocações privadas. Nas colocações públicas, esses certificados são vendidos aos interessados em leilões. A legislação estabeleceu o valor de R\$ 300,00 como piso para a oferta dos CEPACs. No caso das colocações privadas, não ocorrem leilões. Esta modalidade de colocação é admitida nas hipóteses de indenização das desapropriações promovidas para viabilizar a execução das obras previstas para a OUCAE com pagamento em CEPACs. Neste caso, a definição do valor dos CEPACs a serem utilizados para fins indenizatórios baseia-se nos valores praticados no último leilão.

Até o momento, foram realizadas quatro distribuições de CEPACs, que se dividiram em quinze leilões. Cada distribuição está vinculada a um determinado conjunto de intervenções, definido no âmbito do Grupo Gestor. A legislação aplicável à OUCAE exige que, para se iniciar uma nova distribuição de certificados, as obras associadas à distribuição anterior tenham sido concluídas, ou que os recursos nela auferidos tenham sido integralmente consumidos sem que os projetos previstos tenham sido finalizados. Assim, é vedada a realização de novas distribuições caso as intervenções previstas não estiverem concluídas e houver recursos disponíveis. Se as intervenções previstas para uma distribuição de CEPACs forem concluídas e haja sobra de recursos, o saldo remanescente deve ser reservado para o custeio de outros projetos previstos no Programa de Intervenções da operação urbana.

Os CEPACs valorizaram consideravelmente entre o primeiro e o último leilão, o que reflete um processo de valorização fundiária no perímetro da OUCAE. A quantidade de certificados colocados, os valores de comercialização praticados, o montante arrecadado com sua venda em cada leilão e a taxa de valorização dos CEPACs entre os leilões podem ser observados nos gráficos e tabelas a seguir:

TABELA 3 – Primeira distribuição de CEPAC

Primeira distribuição				
Leilão	1º	2º	3º	4º
Data	20/07/2004	22/12/2004	29/11/2005	31/05/2006
Valor mínimo	R\$ 300,00	R\$ 310,00	R\$ 370,00	R\$ 370,00
Valor realizado	R\$ 300,00	R\$ 310,00	R\$ 371,00	R\$ 370,00
Cepacs ofertados	100.000	70.000	55.500	180.000
Cepacs vendidos	100.000	16.899	55.500	125.969
Valor arrecadado	R\$ 30.000.000,00	R\$ 5.238.690,00	R\$ 20.961.500,00	R\$ 46.608.530,00
Valorização		R\$ 10,00	R\$ 61,00	-R\$ 1,00
Taxa de valorização	0%	3,33%	19,68%	-0,27%

TABELA 4 – Segunda distribuição de CEPAC

Segunda distribuição			
Leilão	1º	2º	3º
Data	30/1/2007	25/4/2007	29/5/2007
Valor mínimo	R\$ 400,00	R\$ 411,00	R\$ 411,00
Valor realizado	R\$ 411,00	R\$ 411,00	R\$ 411,00
Cepacs ofertados	50.000	100.000	167.781
Cepacs vendidos	50.000	100.000	158.733
Valor arrecadado	R\$ 20.550.000,00	R\$ 41.102.000,00	R\$ 65.255.703,00
Valorização	R\$ 41,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Taxa de valorização	11,08%	0%	0%

TABELA 5 – Terceira distribuição de CEPAC

Terceira distribuição	
Leilão	1º
Data	22/2/2008
Valor mínimo	R\$ 460,00
Valor realizado	R\$ 1.110,00
Cepacs ofertados	186.740
Cepacs vendidos	186.740
Valor arrecadado	R\$ 207.281.400,00
Valorização	R\$ 699,00
Taxa de valorização	170,07%

TABELA 6A – Quarta distribuição de CEPAC

Quarta distribuição - A				
Leilão	1º	2º	3º	4º
Data	02/10/2008	27/08/2009	26/11/2009	04/05/2010
Valor mínimo	R\$ 535,00	R\$ 611,00	R\$ 700,00	R\$ 715,00
Valor realizado	R\$ 535,00	R\$ 615,50	R\$ 700,00	R\$ 715,00
Cepacs ofertados	650.000	73.500	175.000	170.000
Cepacs vendidos	379.650	73.500	72.270	137.346
Valor arrecadado	R\$ 203.112.750,00	R\$ 45.239.250,00	R\$ 50.589.000,00	R\$ 98.202.390,00
Valorização	-R\$ 575,00	R\$ 80,50	R\$ 84,50	R\$ 15,00
Taxa de valorização	-51,80%	15,05%	13,73%	2,14%

TABELA 6B – Quarta distribuição de CEPAC

Quarta distribuição - B				
Leilão	4º	5º	6º	7º
Data	04/05/2010	17/06/2010	14/07/2010	31/08/2010
Valor mínimo	R\$ 715,00	R\$ 721,50	R\$ 735,00	R\$ 750,00
Valor realizado	R\$ 715,00	R\$ 721,50	R\$ 735,00	R\$ 750,00
Cepacs ofertados	170.000	30.000	100.000	439.075
Cepacs vendidos	137.346	30.000	70.000	336.914
Valor arrecadado	R\$ 98.202.390,00	R\$ 21.645.000,00	R\$ 51.450.000,00	R\$ 252.685.500,00
Valorização	R\$ 15,00	R\$ 6,50	R\$ 13,50	R\$ 15,00
Taxa de valorização	2,14%	0,91%	1,87%	2,04%

GRÁFICO 2 – Evolução do valor mínimo do CEPAC



GRÁFICO 3 – Evolução do valor realizado nos leilões



GRÁFICO 4 – Valorização do CEPAC

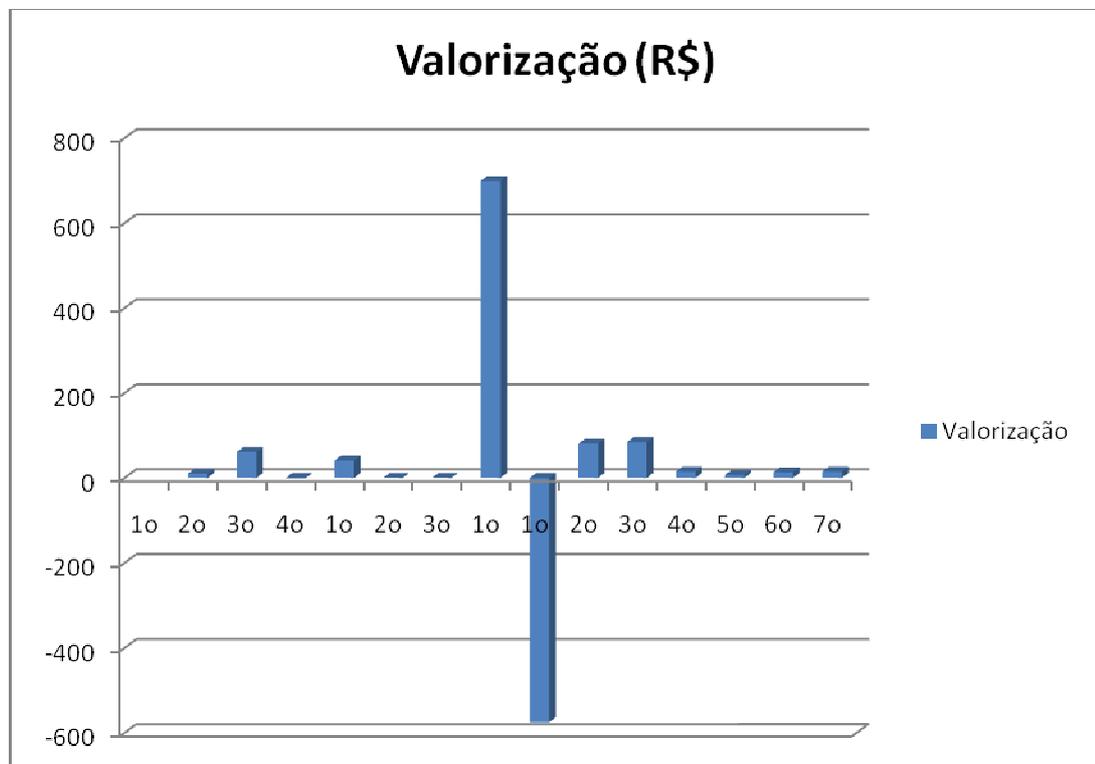


GRÁFICO 5 – Taxa de valorização do CEPAC

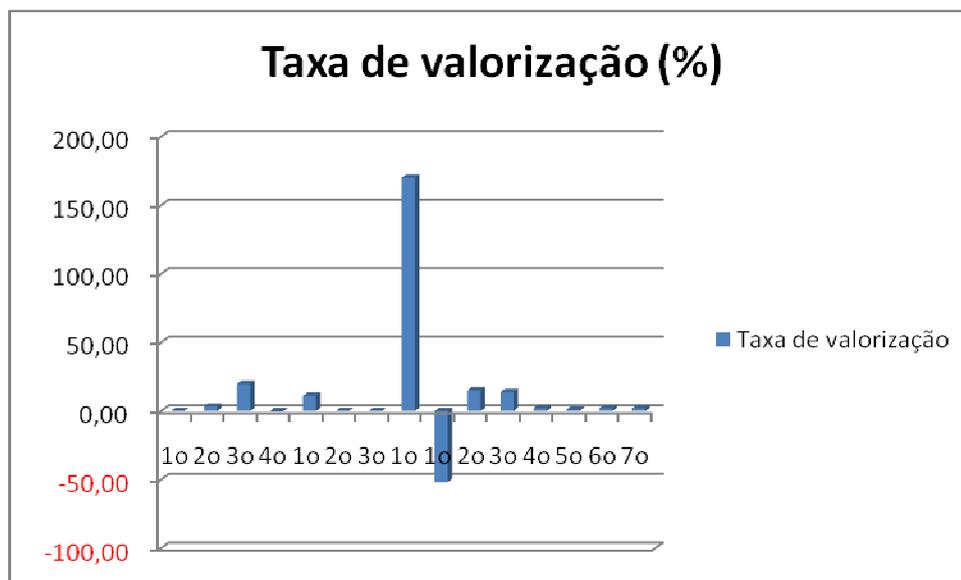
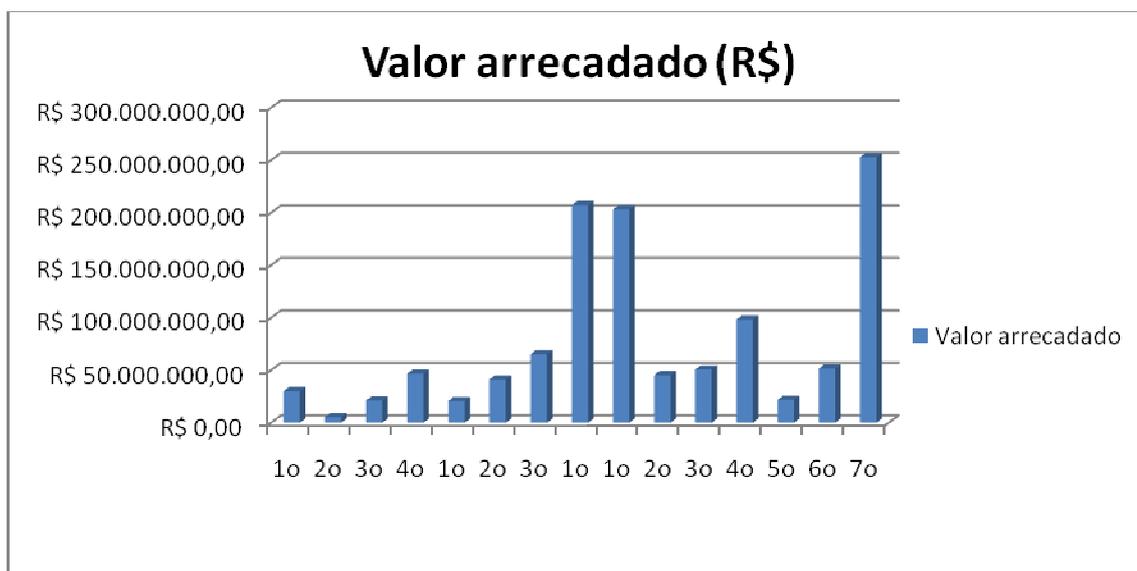


GRÁFICO 6 – Valor arrecadado nos leilões



Ainda há um montante expressivo de potencial construtivo adicional passível de utilização. Foram leiloados 1.894.561 certificados e lançados 136.100 em colocações privadas. Desse montante, 1.221.827 foram convertidos, havendo 808.834 CEPACs em circulação. O estoque de área adicional consumido até 30 de novembro de 2010 foi de 1.203.843,45m<sup>2</sup>, o que representa somente 32% do limite de 3.750.000,00 m<sup>2</sup> previstos para a OUCAE.

No entanto, o adensamento construtivo provocado por esta operação urbana na região já é considerável, especialmente no Setor Berrini. As fotos a seguir mostram a proliferação de arranha-céus na paisagem desta área da cidade.

IMAGEM 10 – Centro Empresarial Nações Unidas

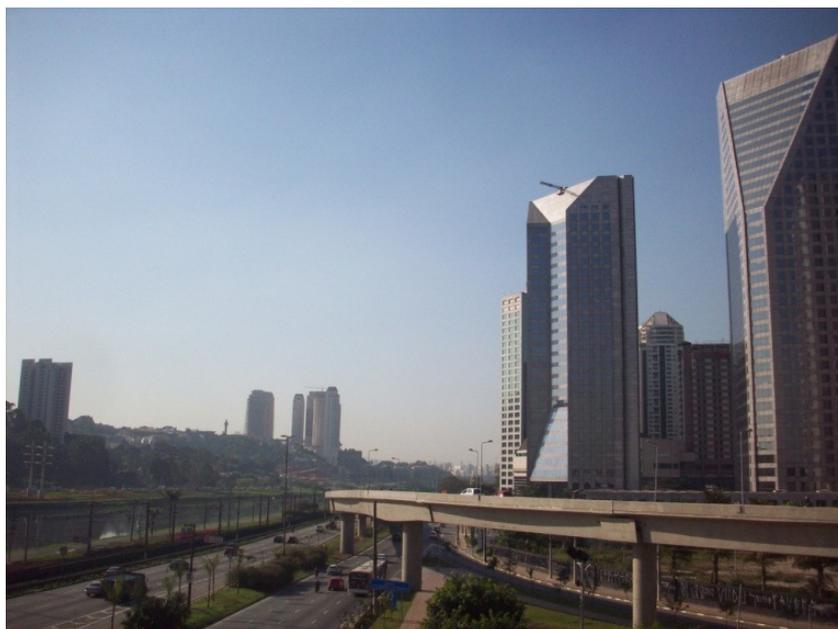


Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

IMAGEM 11 – Edifício residenciais no setor Brooklyn



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, dezembro de 2010

IMAGEM 12 – World Trade Center e Centro Empresarial Nações Unidas



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

A disponibilidade de potencial construtivo adicional varia conforme o setor analisado. No Setor Berrini, o potencial adicional máximo de área não residencial (70%) foi completamente utilizado, e o potencial adicional total está muito próximo de ser integralmente consumido. Nos demais setores, ainda há grande disponibilidade de potencial adicional de construção. No Setor Jabaquara, o menos influenciado pelas intervenções urbanísticas promovidas no perímetro da OUCAE, o consumo do potencial construtivo adicional foi ínfimo até o presente momento, não passando de 1,54% do limite

previsto. Os gráficos e tabelas a seguir fornecem um panorama do consumo de potencial construtivo adicional por setor da OUCAE:

TABELA 7 – Estoque consumido de potencial adicional de construção

Consumo de Potencial Adicional de Construção			
Setor	Residencial (m <sup>2</sup> )	Não Residencial (m <sup>2</sup> )	Total (m <sup>2</sup> )
Berrini	66.619,23	174.997,60	241.616,83
Brooklin	347.462,50	37.404,95	384.867,45
Chucri Zaidan	173.473,91	217.158,88	390.632,79
Jabaquara	7.709,85	0,00	7.709,85
Marginal Pinheiros	85.217,23	93.799,30	179.016,53
Americanópolis	0,00	0,00	0,00
ZEIS	0,00	0,00	0,00
Total	680.482,72	523.360,73	1.203.843,45

GRÁFICO 7 – Estoque consumido de potencial adicional de construção

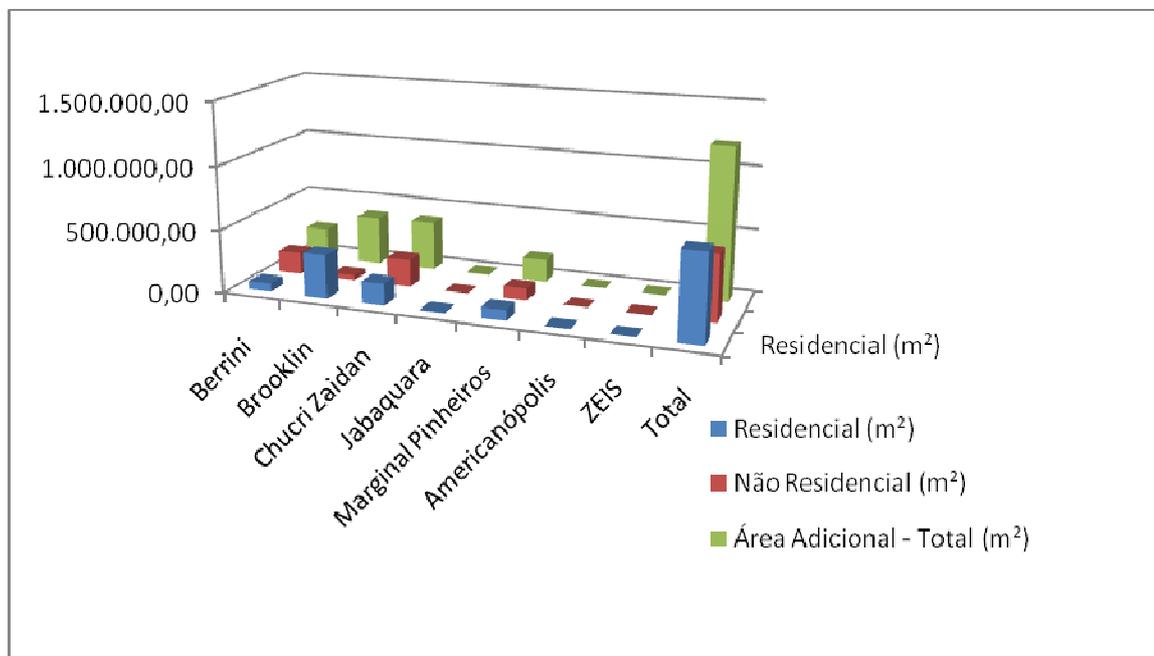


GRÁFICO 8 – Estoque consumido de potencial adicional de construção residencial

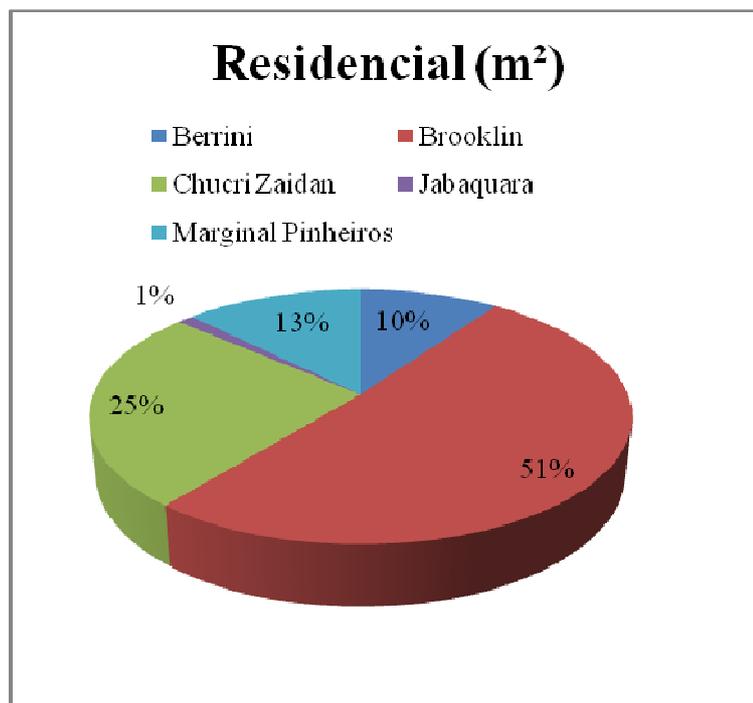


GRÁFICO 9 – Estoque consumido de potencial adicional de construção não residencial

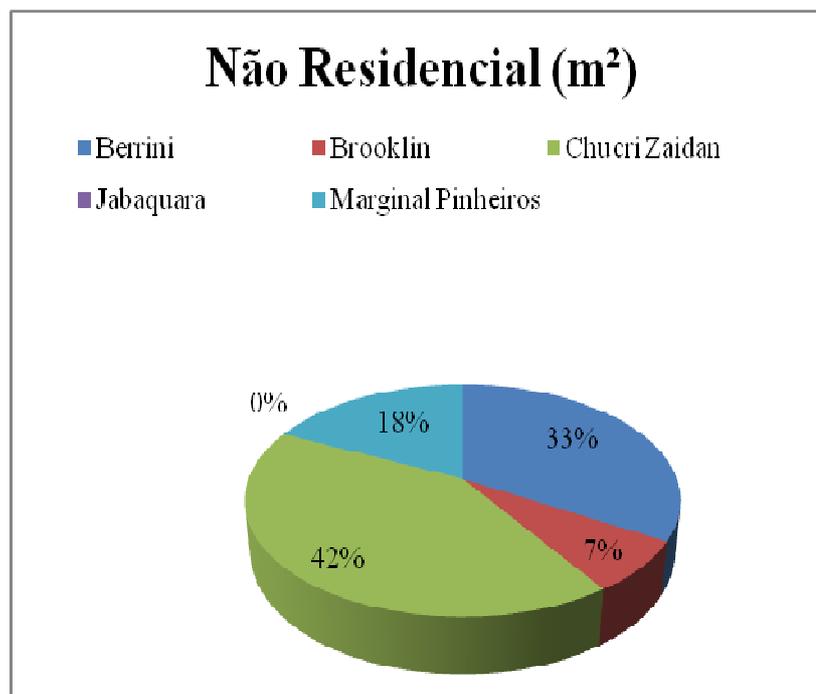


GRÁFICO 10 – Estoque consumido de potencial adicional de construção por setor

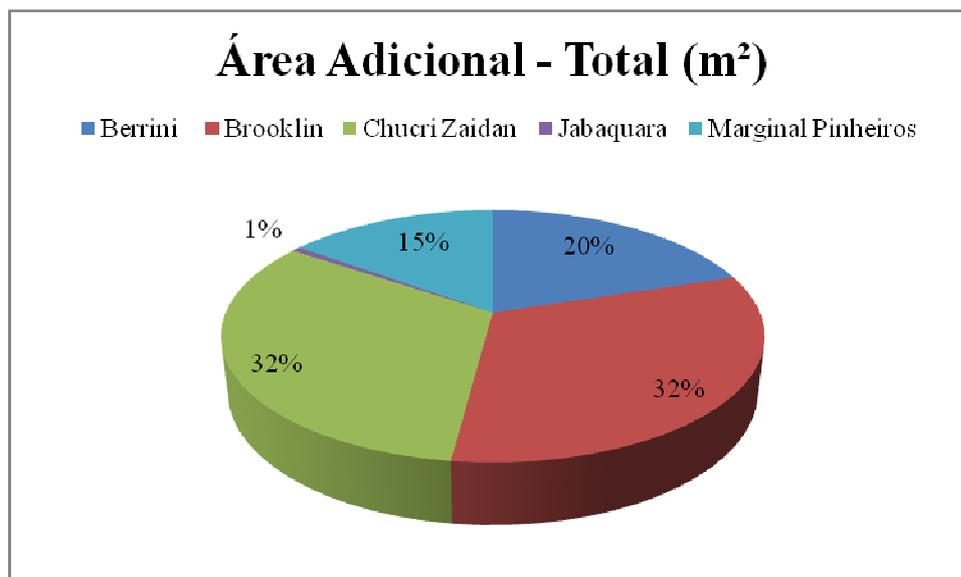


TABELA 8 - Consumo de CEPAC na OUCAE

Emissão de CEPAC			
Setor	Área Adicional	Modificação de Uso	CEPAC Total
Berrini	227.980	21.889	249.869
Brooklin	335.477	125.476	460.953
Chucrí Zaidan	373.384	7.253	380.637
Jabaquara	2.420	2.160	4.580
Marginal Pinheiros	87.451	38.337	125.788
Americanópolis	0	0	0
ZEIS	0	0	0
Total	1.026.712	195.115	1.221.827

GRÁFICO 11 - Consumo de CEPAC na OUCAE

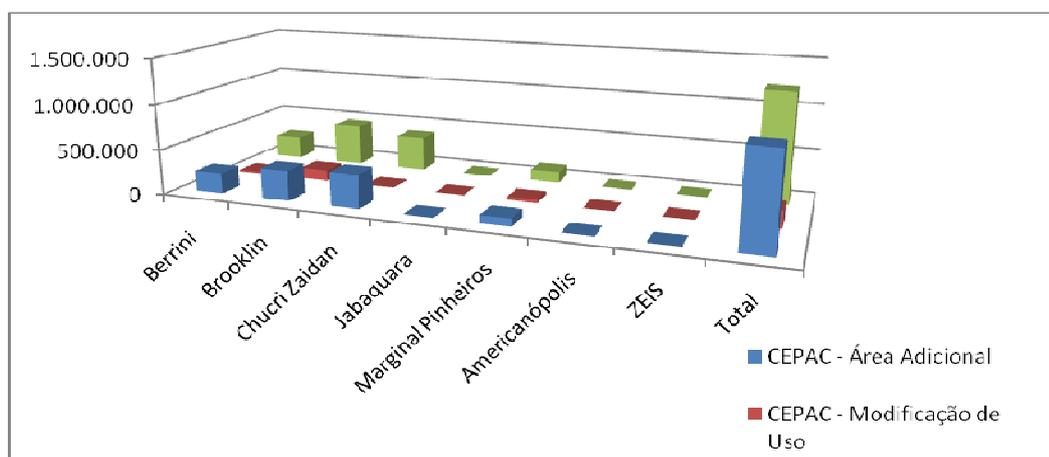


GRÁFICO 12 – Distribuição de CEPACs convertidos em área adicional por setor

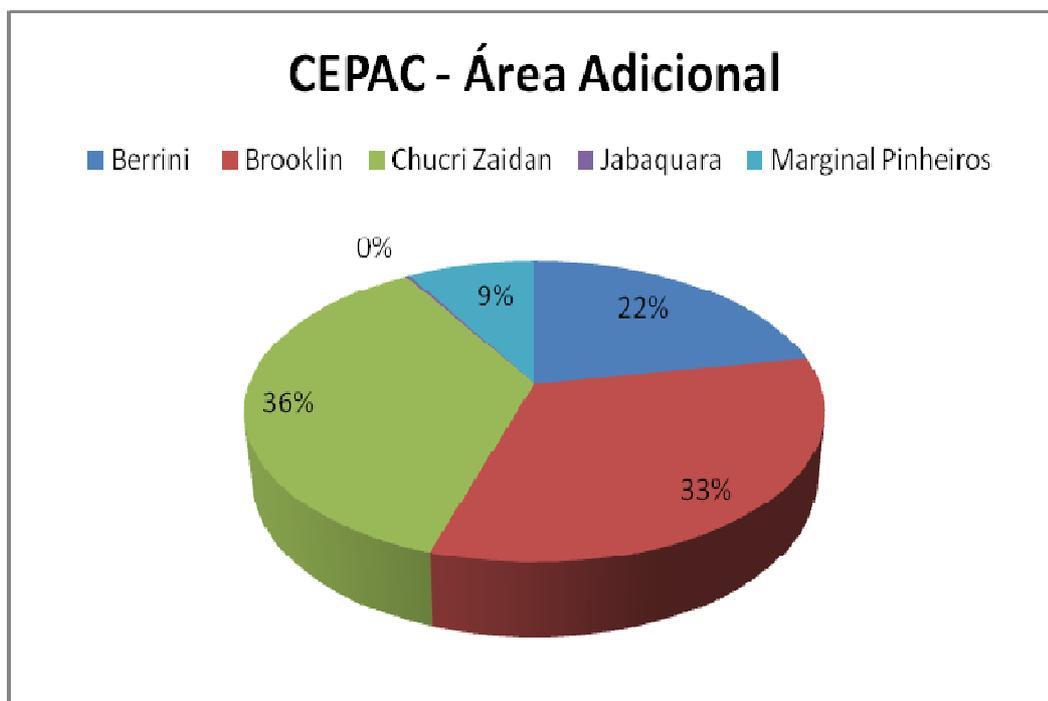


GRÁFICO 13 – Distribuição de CEPACs convertidos em mudança de uso por setor

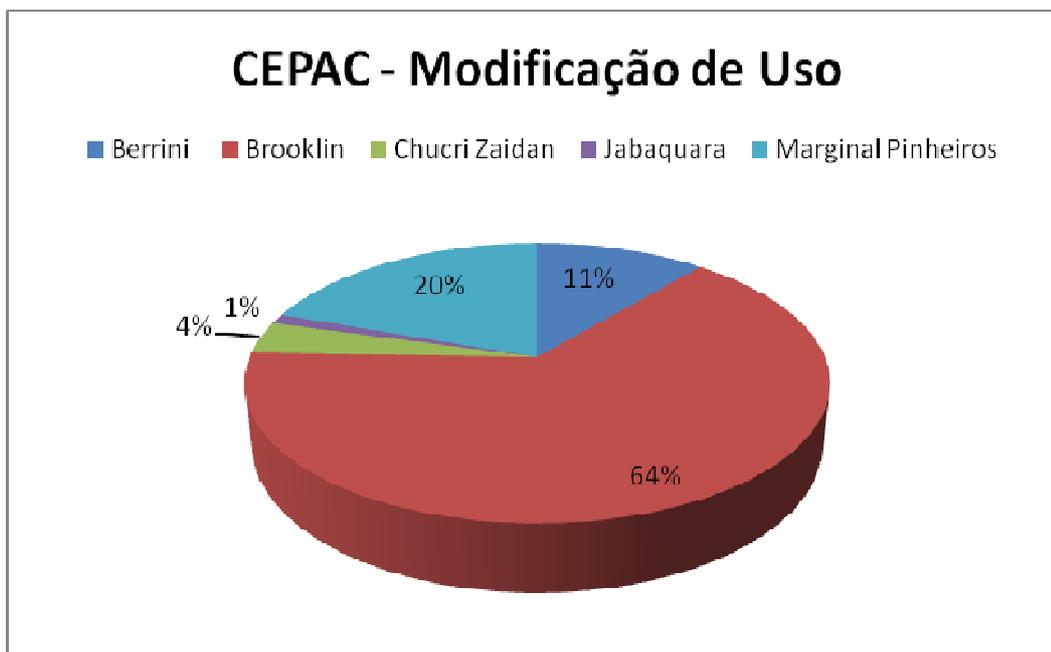


GRÁFICO 14 – Distribuição de CEPACs convertidos por setor

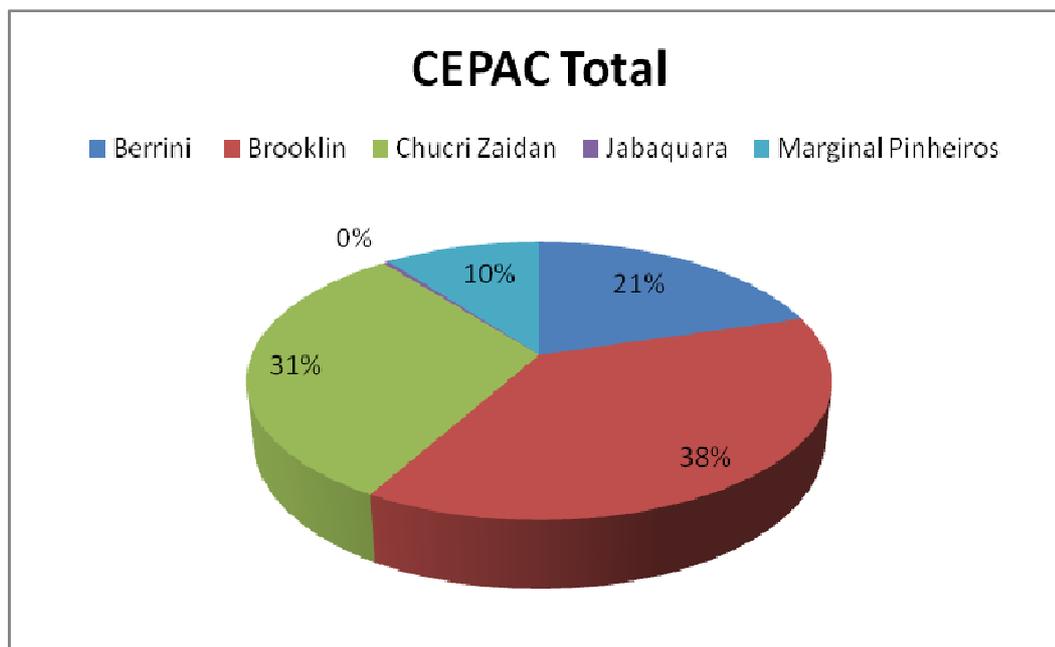
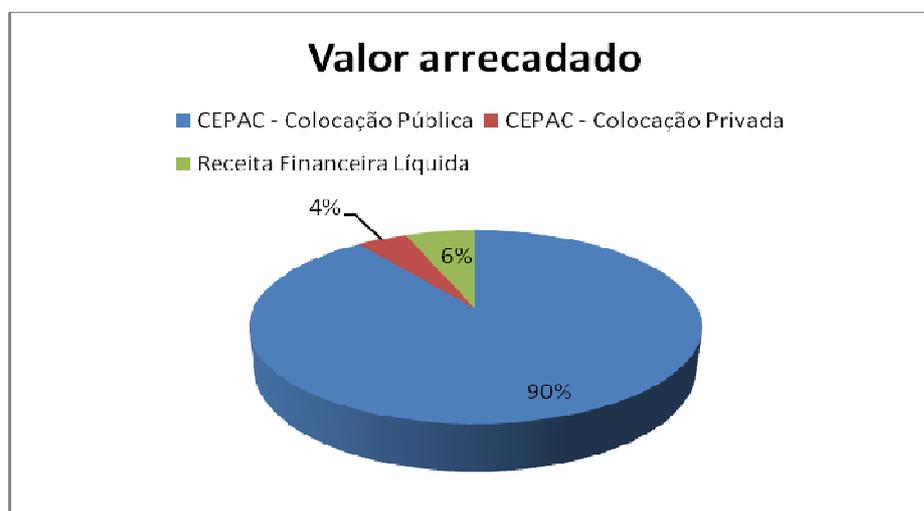


TABELA 9 - Receitas da OUCAE

Entradas	
Fonte	Valor
CEPAC - Colocação Pública	R\$ 1.159.921.713,00
CEPAC - Colocação Privada	R\$ 55.030.819,86
Receita Financeira Líquida	R\$ 77.581.215,78
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.292.533.748,64</b>

GRÁFICO 15 – Receitas da OUCAE



Os recursos obtidos com a venda de CEPACs são depositados na Conta Vinculada da OUCAE, administrada pela EMURB. As diretrizes para a utilização destes recursos são estabelecidas no âmbito do Grupo Gestor da OUCAE. Refletindo os princípios da gestão participativa, este grupo é um órgão colegiado composto por uma pluralidade de atores, englobando representantes do governo e da sociedade civil. Sua composição é definida pelo artigo 19 da Lei 13.260/01, dispondo de nove integrantes do governo e nove representantes da sociedade civil, conforme a relação a seguir:

#### Representantes do Poder Público:

- Empresa Municipal de Urbanização (EMURB)
- Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA)
- Secretaria Municipal de Finanças (SF)
- Secretaria Municipal de Transportes (SMT)
- Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA)
- Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)
- Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Obras (SIURB)
- Subprefeitura de Santo Amaro
- Subprefeitura do Jabaquara

#### Representantes da sociedade civil:

- Movimento Defesa São Paulo
- Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)
- Instituto de Engenharia (IE)
- Associação Paulista dos Empreiteiros de Obras Públicas (APEOP)
- Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI/SP)
- Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
- Faculdades de Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP)
- União dos Movimentos de Moradia (UMM)
- Associação de moradores das favelas contidas no perímetro da Operação Urbana Consorciada

Essa composição “paritária” é extremamente confortável para a Prefeitura. Basta que a administração municipal obtenha o apoio de uma das entidades que integram o Grupo Gestor da OUCAE para fazer com que suas posições prevaleçam nas deliberações tomadas neste fórum, não enfrentando grandes dificuldades para controlar este espaço de participação.

A Lei 13.260/01 estabelece o Programa de Intervenções a ser implementado no perímetro da OUCAE com os recursos provenientes da venda dos CEPACs. As obras previstas para a região refletem as diretrizes e objetivos gerais anunciados para a OUCAE, como a qualificação ambiental e urbanística da região, a implantação de melhorias na malha viária e na rede de transportes coletivos, a realização de obras de drenagem, a regularização de ocupações informais e a provisão de habitação de interesse social. As obras previstas originalmente para o perímetro da OUCAE estão dispostas no artigo 3º. da Lei Municipal nº. 13.260/01<sup>86</sup>.

Há uma clara predominância dos projetos viários no conjunto de intervenções previstas, prevendo-se uma série de obras de grande porte, como a construção de pontes interligando a Avenida Jornalista Roberto Marinho (antiga Água Espraiada) com as marginais do Rio Pinheiros, o prolongamento deste eixo viário até a Rodovia dos Imigrantes, a construção de passagens em nível nos cruzamentos desta avenida com outras vias de grande porte, além do prolongamento da Avenida Chucri Zaidan (continuação da Avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini) até a Avenida João Dias.

---

<sup>86</sup> A Lei Municipal nº. 13.260/01 estabelece o Programa de Intervenções da OUCAE: “Art. 3º - O Programa de Intervenções, garantindo o pleno desenvolvimento urbano e preservando a qualidade ambiental da região, tem por objetivo a complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas Intervenções necessárias, e será realizado através das seguintes obras e Intervenções: I) Desapropriações para a realização das obras necessárias à implementação da Operação Urbana Consorciada aprovada nesta lei; II) Conclusão e adequação da Avenida Água Espraiada: a) conclusão da Avenida Água Espraiada a partir da Avenida Dr. Lino de Moraes Leme até sua interligação com a Rodovia dos Imigrantes, com os complementos viários necessários; b) implantação de viadutos com acessos à Avenida Água Espraiada: - Av. Eng. Luís Carlos Berrini - Av. Santo Amaro - Av. Pedro Bueno - Av. George Corbisier; c) implantação de conexões às ruas transversais restringindo o acesso à Avenida Água Espraiada; d) implantação de complexo viário, com pontes, interligando a Avenida Água Espraiada com as marginais do Rio Pinheiros; e) implantação de passarelas de transposição ao longo da Avenida Água Espraiada; f) implantação das vias locais margeando a Avenida Água Espraiada. III) Implantação de unidades de Habitação de Interesse Social - HIS, melhoramentos e reurbanização, assegurando-se o reassentamento definitivo das famílias atingidas pelas obras e outras Intervenções previstas nesta lei, no perímetro desta Operação Urbana Consorciada: a) Para a implantação das unidades de Habitação de Interesse Social - HIS, na forma anteriormente prevista, a Prefeitura poderá conceder à empresa privada que construir aquelas unidades através de quaisquer Programas de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, estabelecidos pela Medida Provisória nº 2.212, de 30 de agosto de 2001, como, por exemplo, o Programa de Arrendamento Residencial - PAR, instituído pelo Governo Federal através da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, o valor complementar do preço do terreno estabelecido nesses programas até o limite de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) por unidade construída. IV) Prolongamento da Avenida Chucri Zaidan até a Avenida João Dias. V) Implantação de sistema de áreas verdes e de espaços públicos. VI) Alargamento da Av. Washington Luís no trecho compreendido no perímetro desta Operação Urbana. VII) Implementação de programas públicos de atendimento econômico e social para a população de baixa renda diretamente afetada por esta Operação. VIII) Implantação de outras obras e ações necessárias para a consecução dos objetivos desta Operação Urbana Consorciada. Parágrafo único - Os investimentos necessários para implantação do Programa de Intervenções, inclusive para o pagamento das desapropriações das obras necessárias, serão oriundos de recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, nos termos desta lei, bem como de verbas orçamentárias e financiamentos.”

No entanto, a lei da OUCAE não prevê apenas investimentos em obras viárias. Um aspecto importante do Programa de Intervenções é a previsão de se promover a oferta de habitação de interesse social no perímetro desta operação urbana. Um traço central da estratégia discursiva das operações urbanas, mencionado como diretriz geral para a aplicação deste instrumento no Plano Diretor Estratégico de São Paulo e reiterado na Lei 13.260/01, é o compromisso de que os moradores de favelas removidas para viabilizar a execução das intervenções previstas serão realocados no interior do seu perímetro. Com frequência, a proposição destes projetos vale-se do argumento de que os recursos angariados com a venda de CEPACs podem ser revertidos para finalidades de cunho social, como o equacionamento das carências habitacionais existentes no perímetro da operação urbana, sugerindo que a aplicação desse instrumento de política urbana atenderia aos interesses da sociedade em geral, e não apenas dos empreendedores imobiliários.

No entanto, pode-se observar uma considerável distância entre, de um lado, os objetivos formalmente anunciados na legislação relativa à OUCAE e o discurso dos gestores públicos e empresários, e, de outro, a evolução concreta deste programa. As diferentes metas previstas na Lei 13.260/01 não têm avançado na mesma velocidade. Enquanto que as obras viárias previstas já se encontram em estágio bastante adiantado, ainda não foi construída nenhuma unidade de habitação de interesse social no perímetro da OUCAE com os recursos obtidos com a venda de CEPACs.

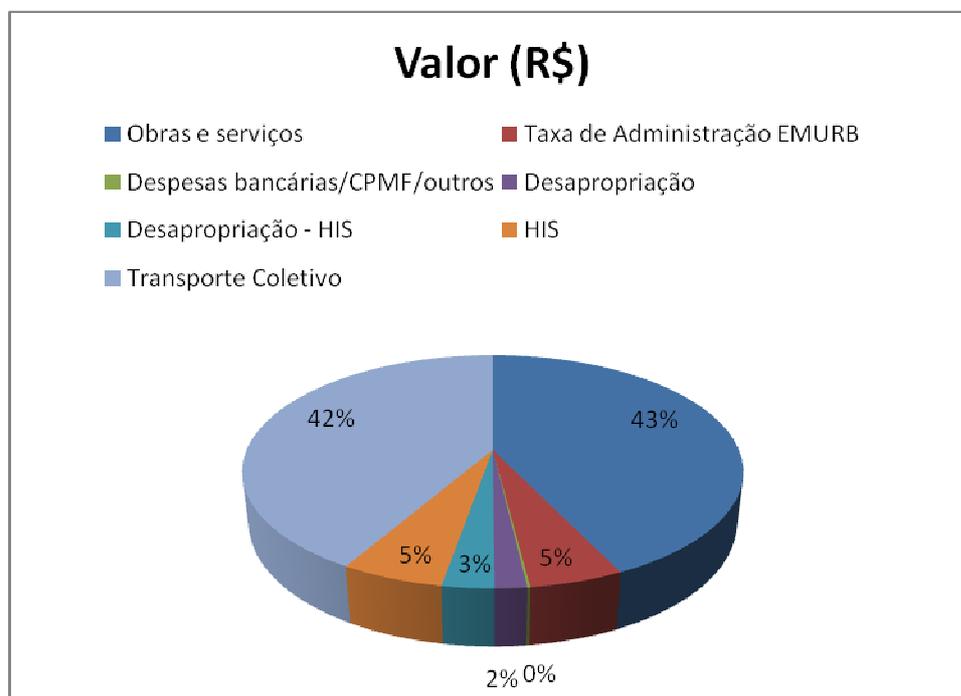
Na primeira reunião do Grupo Gestor da OUCAE, realizada em 21 de março de 2003, foram estabelecidas como metas iniciais a construção do complexo de pontes do *Real Park*, a construção de habitação de interesse social, a ampliação de áreas verdes e a elaboração de projetos para as obras previstas no Programa de Intervenções.

Transcorridos sete anos e nove meses dessa reunião, a meta de construção de um complexo de pontes no *Real Park* foi concretizada. A meta de provisão habitacional, por sua vez, ainda encontra-se em fase de projeto. Ainda que tenham ocorrido desapropriações de terrenos para posterior construção de HIS e investimentos na elaboração de projetos, e que haja recursos da operação reservados para essa finalidade, nenhuma unidade habitacional foi efetivamente construída no interior do perímetro da OUCAE até o momento. A tabela 10 mostra a alocação dos recursos provenientes da venda de CEPACs por tipo de despesa:

TABELA 10 – Investimentos com recursos da Conta Vinculada

Investimentos com recursos da Conta Vinculada da OUCAE	
Tipo de Despesa	Valor (R\$)
Obras e serviços	344.482.202,30
Taxa de Administração EMURB	40.993.708,41
Despesas bancárias/CPMF/outros	1.264.788,98
Desapropriação	13.932.823,40
Desapropriação – HIS	22.582.361,74
HIS	45.000.000,00
Transporte Coletivo	334.500.000,00
<b>Total</b>	<b>802.755.884,83</b>

GRÁFICO 16 – Investimentos com recursos da Conta Vinculada



É no mínimo curioso que uma obra da complexidade técnica da ponte estaiada que foi construída para interligar a Avenida Jornalista Roberto Marinho com as marginais do Rio Pinheiros já tenha sido concluída, enquanto que a construção de singelos conjuntos

habitacionais ainda esteja em fase de projeto. Mais intrigante ainda é observar a contribuição dada pela gestão da ex-prefeita petista Marta Suplicy para a configuração do cenário descrito.

Iniciando a construção da hoje famosa Ponte Otávio Frias de Oliveira, empreendimento cujos custos excederam em muito o que seria necessário para simplesmente proporcionar maior fluidez ao trânsito da região, a gestão da ex-prefeita petista fez a opção por priorizar uma intervenção urbanística com funções primordialmente estéticas, em detrimento de projetos que atendessem às carências habitacionais existentes no perímetro da OUCAE. No entanto, a ex-prefeita demonstra estar convicta de ter tomado decisões acertadas, orgulhando-se de ter dado à cidade um novo “cartão postal”<sup>87</sup>. As imagens a seguir mostram a extravagância do referido empreendimento:

---

<sup>87</sup> Interrogada por Sônia Francine (ex-integrante do PT e atualmente filiada ao PPS) em debate promovido pela Rede Bandeirantes entre os candidatos à Prefeitura de São Paulo no dia 31 de julho de 2008 se não teria se arrependido de algumas escolhas realizadas em seu mandato, como ter iniciado a construção da referida ponte, Marta Suplicy respondeu que não, pois teria dado à cidade um “cartão-postal”. No segundo bloco do referido debate, Sônia Francine perguntou a Marta Suplicy: "Marta! Você se orgulha com razão de vários avanços no transporte coletivo, na sua gestão. A implantação do Bilhete Único, de alguns corredores novos, reforma de corredores antigos - como o da 9 de Julho, que era horroroso -, a substituição das peruas clandestinas por microônibus. Mas algumas decisões do seu governo destoaram dessa linha geral, os túneis da Rebouças - que não produziram o efeito desejado no trânsito, e tiveram problemas graves logo depois da inauguração -, a ponte estaiada que não permite o acesso a pedestre e ciclistas, e o fura-fila que parou. Você se arrepende disso e faria diferente agora?" A candidata petista responde: "Não Soninha, não faria nada. Mas primeiro eu vou começar elogiando a tua iniciativa de vim de bicicleta. Eu gostei! Porque foi uma coerência - e o tema que foi poluição -, e você fez muito bem. Agora, eu acredito que eu não me arrependo porque foi tudo muito bem feito. *A ponte estaiada: ela tá aí, é um cartão-postal da cidade de São Paulo*, e na hora que conseguirmos chegar à Imigrantes - eu acho que na próxima gestão nós poderemos -, ela vai ter um papel extraordinário. Os túneis: a população pobre que anda de ônibus e que vem da Zona Sul, se beneficia enormemente com os túneis...". Na réplica, Sônia Francine comenta: "É, essas obras - como as passagens subterrâneas, como a ponte estaiada -, elas claro que produzem um efeito na fluidez do tráfego em determinadas condições, mas é um efeito que logo se esgota se o modelo continuar baseado no automóvel principalmente, e o custo dessas obras é muito elevado em relação ao benefício que elas são realmente capazes de produzir..." A gravação do trecho mencionado pode ser acessada em <[http://www.youtube.com/watch?v=\\_\\_aID6B0Vxo&feature=player\\_embedded#](http://www.youtube.com/watch?v=__aID6B0Vxo&feature=player_embedded#)> . A transcrição do debate na íntegra pode ser obtida em <[http://gregoripavan.blogspot.com/2008\\_08\\_01\\_archive.html](http://gregoripavan.blogspot.com/2008_08_01_archive.html)>. Ao vermos a candidata de um partido dito de esquerda, ao ser cobrada por uma ex-aliada e atual integrante da gestão de Gilberto Kassab (DEM) por ter feito escolhas que reforçaram um modelo de transporte baseado no automóvel, defender a importância viária e estética dos túneis e pontes construídos em sua gestão, fica patente a confusão de papéis e a convergência programática entre os partidos “de esquerda” e “de direita” no que se refere às concepções de urbanismo, ilustrando a comédia ideológica a que Otfília Arantes faz referência (ARANTES, 2000: 67).

IMAGEM 13 – Ponte Estaiada

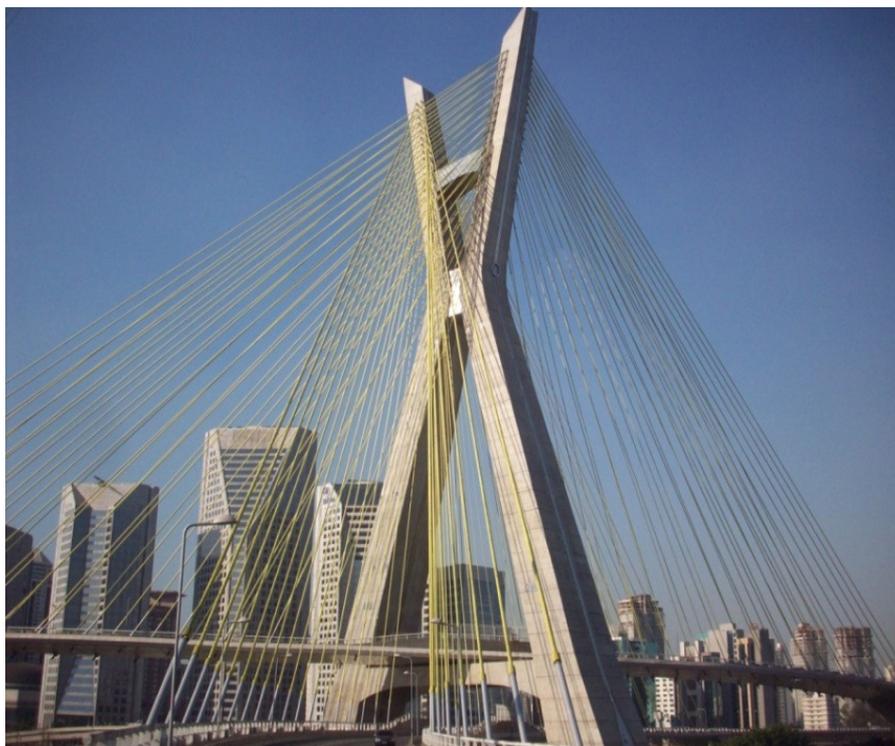


Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

IMAGEM 14 – Vista para a Marginal do Rio Pinheiros



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

## IMAGEM 15 – Paisagem noturna a partir do Shopping Cidade Jardim

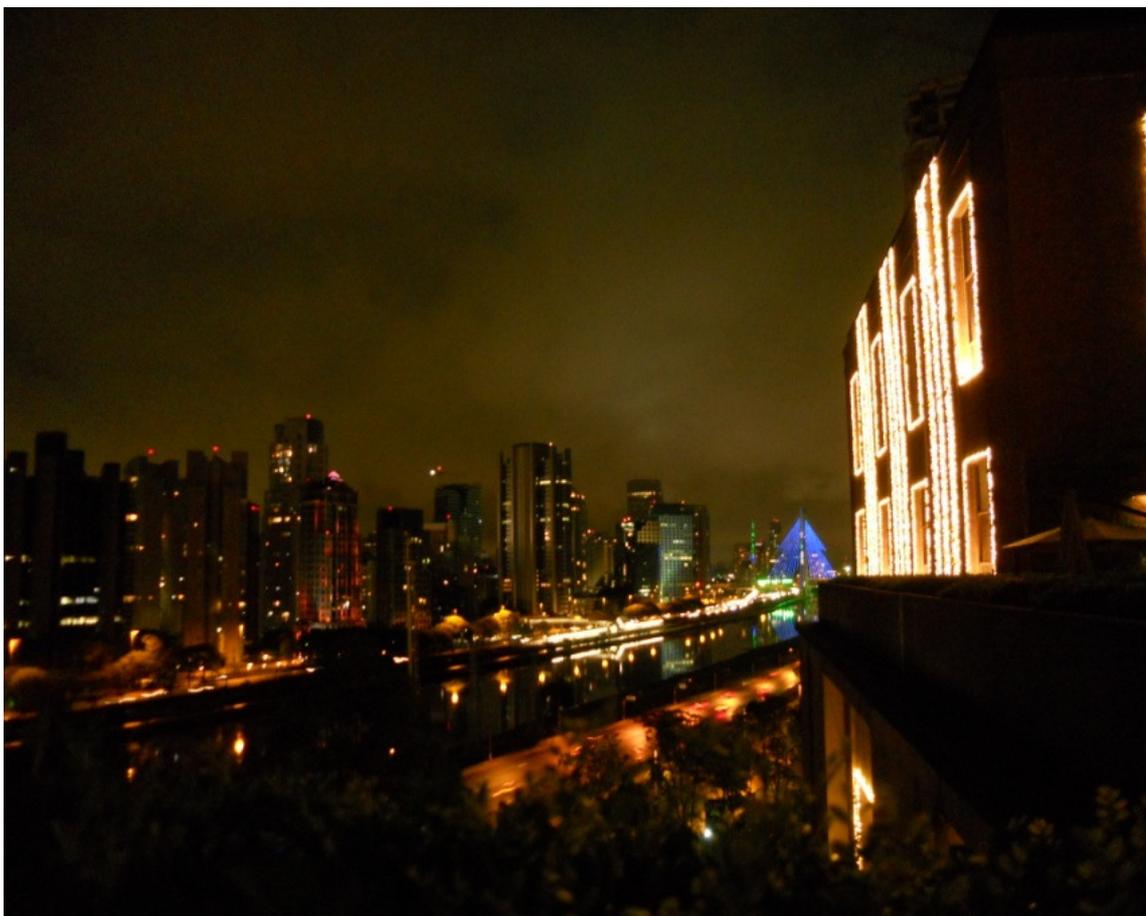


Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, dezembro de 2010

Na gestão de José Serra (PSDB)/Gilberto Kassab(DEM), a ponte foi entregue. A construção de conjuntos habitacionais, entretanto, não teve nenhuma evolução significativa na referida gestão (2004-2008), nem na atual gestão de Kassab, reeleito para o período 2008-2012. Neste período, os avanços nessa pauta restringem-se à elaboração de um projeto de HIS para o terreno em que se localizava a comunidade Jardim Edith, quase integralmente demolida, onde teoricamente serão alojados alguns de seus antigos moradores. Tomando o devido cuidado para que a paisagem desta área nobre da cidade não seja comprometida, a EMURB encomendou a elaboração de um projeto modelo para as unidades habitacionais a serem construídas na ZEIS situada no cruzamento das avenidas Engenheiro Luís Carlos Berrini e Jornalista Roberto Marinho. As fotos a seguir mostram os escombros do Jardim Edith contracenando com edifícios comerciais:

IMAGEM 16 – Escombros do Jardim Edith



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

IMAGEM 17 – Edifícios comerciais avançando sobre a antiga favela



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

## IMAGEM 18 – Casas remanescentes dos Jardim Edith



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

Nas imediações da ponte estaiada, a abissal desigualdade econômica da sociedade brasileira salta aos olhos. De um lado, edifícios corporativos *high tech* e condomínios residenciais de alto luxo, protegidos do entorno por muralhas fortificadas e aparatos de segurança privada de última geração, abrigando uma elite de altíssimo poder aquisitivo e as atividades econômicas emblemáticas da era da acumulação flexível. Do outro, favelas e conjuntos habitacionais de péssima qualidade abrigando a massa pauperizada que não encontra seu “lugar ao sol” na globalização, ganhando a vida através de relações informais de trabalho e de práticas econômicas que beiram a subsistência.

O “moderno” e o “arcaico” encontram-se espacialmente nesta porção da mais dinâmica das cidades do continente sul-americano. De um lado, edifícios de vidro espelhado e fortalezas de estilo neoclássico financiados através da venda de CRIs e LCIs para bancos, fundos de pensão e outros investidores institucionais<sup>88</sup>. De outro, barracos de

---

<sup>88</sup> Nesse sentido: “Os novos megaprojetos envolvem também novos tipos de financiamento. A maior parte deles pertence aos *fundos de pensão*, que investem em empreendimentos desse tipo para alugar andares ou edifícios inteiros a empresas. Esse arranjo é considerado vantajoso para os fundos, que precisam de rendimentos a longo prazo, e para as empresas, que preferem alugar andares ou edifícios inteiros a imobilizar seu patrimônio, tanto nas facilidades no deslocamento, como pela possibilidade de ganhos no mercado financeiro.” (FIX: 2001, 112).

tijolo ou madeira empilhados uns sobre os outros, construídos pelos próprios moradores em terrenos ocupados, encostas e beiras de córregos, eventualmente escondidos da paisagem por conjuntos habitacionais.

IMAGEM 19 – O arranha-céu e a favela



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

IMAGEM 20 – Condomínio Cidade Jardim



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

IMAGEM 21 – O conjunto habitacional escondendo a favela.



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

## IMAGEM 22 – Contraste na Avenida Jornalista Roberto Marinho



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, dezembro de 2010

Na face “moderna”, empresas de tecnologia da informação, sedes de corporações financeiras, *shopping centers*, centros de convenção, hotéis de luxo, condomínios residenciais de altíssimo padrão, e assim por diante. Nestes espaços, são reproduzidos diversos aspectos dos centros avançados do capitalismo mundial, replicando-se em pequena escala as atividades econômicas, os mecanismos de financiamento imobiliário e os padrões estéticos encontrados nas principais metrópoles do mundo. Alguns dos fundamentos econômicos dos centros urbanos do capitalismo avançado, contudo, não são importados pela “cidade global” brasileira. A remuneração da mão de obra pouco qualificada e a garantia de direitos sociais pelo estado permanecem fiéis aos padrões brasileiros, contribuindo para elevar a competitividade da metrópole paulista no cenário internacional às custas da superexploração do trabalho.

Na face “arcaica”, as ocupações informais atestam a existência de um vasto contingente populacional que não participa da apropriação das riquezas geradas nos

enclaves “modernos”, não dispendo sequer de poder aquisitivo para arcar com os custos de moradia dos produtos existentes no mercado imobiliário formal.

Teoricamente, as operações urbanas poderiam contribuir para a reversão desse quadro. Segundo os entusiastas desse instrumento urbanístico, uma parcela das “*mais valias* urbanas” capturadas pelo Estado na área de abrangência da OUCAE com a venda dos CEPACs poderia ser revertida para o equacionamento das necessidades habitacionais existentes na região, o que faria com que o dinamismo econômico dessa área da cidade pudesse ser parcialmente canalizado para a promoção de intervenções urbanísticas de interesse social. No entanto, há outros objetivos, mais “estratégicos” que a construção de moradia popular, em jogo.

Como a resposta da ex-prefeita petista no debate eleitoral citado demonstra, a criação de um cartão postal, ainda que dispendiosa, é percebida como uma medida importante para a cidade, ainda que na perspectiva de uma governante supostamente de esquerda. Se é para despertar o interesse de investidores privados na compra de CEPACs, CCIs, CRIs, LCIs e outros instrumentos financeiros lastreados em imóveis, é preciso acenar para eles com indicativos convincentes de que a região em que estão baseadas suas aplicações passará por um processo de valorização. A construção de moradias populares, entretanto, tem muito menos a contribuir nesse sentido do que obras de grande apelo estético como a ponte estaiada, ou a construção de túneis e avenidas.

Novos projetos viários vêm sendo acrescentados ao Programa de Intervenções da OUCAE, ainda que as unidades habitacionais previstas nas distribuições de CEPACs anteriores ainda estejam pendentes. Nas últimas reuniões do Grupo Gestor, foram traçadas como prioridade algumas intervenções originalmente previstas no referido programa e algumas novas, o que levou inclusive ao questionamento judicial da realização de novas distribuições de CEPACs. Entre as intervenções que já constavam na Lei 13.260/01, a EMURB propôs recentemente o prolongamento da Avenida Chucri Zaidan até a Avenida João Dias; o prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes; e a construção de novas linhas de metrô interligando o Aeroporto de Congonhas ao Estádio do Morumbi e à Linha 1 – Azul do metrô. Após o anúncio de que a abertura da Copa do Mundo de 2014 será realizada em outro estádio, entretanto, a implantação das referidas linhas de metrô perdeu o caráter de urgência, devendo ser adiada. As outras duas intervenções mencionadas, contudo, já estão em procedimento de licitação.



Esse projeto encontra-se em procedimento licitatório, em fase de pré-qualificação de propostas. De acordo com o edital, a execução da obra será dividida em quatro trechos equivalentes, de modo que a realização de cada um deles será atribuída a uma empresa ou consórcio distinto.

Mais uma vez, configura-se um conflito de grandes proporções entre a realização de obras viárias e o direito à moradia no perímetro da OUCAE. A liberação das margens do Córrego Água Espreada para a construção do parque linear e das vias superficiais demandará a remoção de um número expressivo de moradores, o que vem despertando resistências ao projeto.

IMAGEM 23 – Mobilização contra a desapropriação 1



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, dezembro de 2010

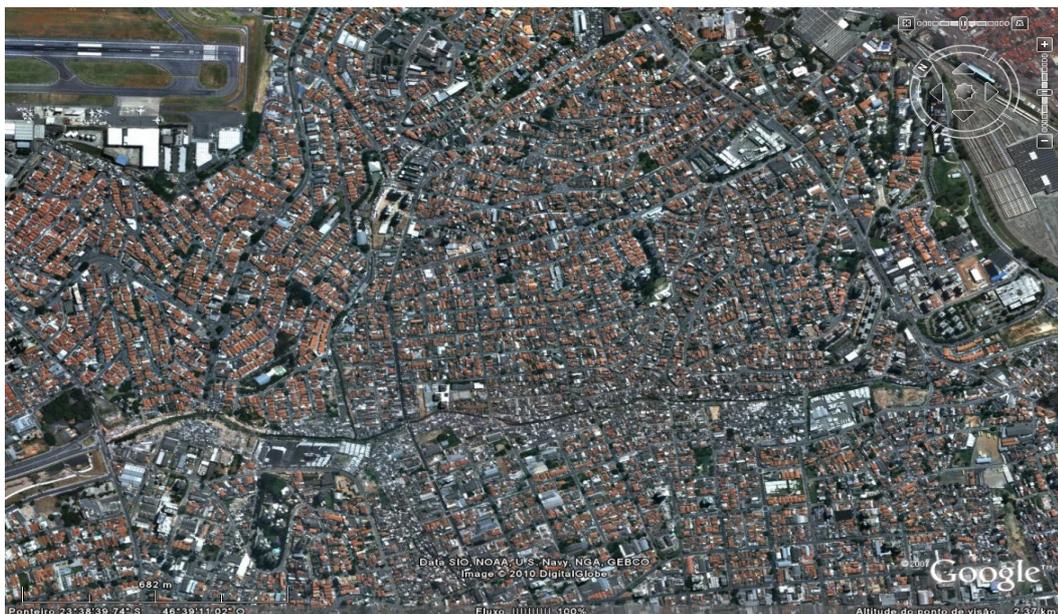
## IMAGEM 24 – Mobilização contra a desapropriação 2



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, dezembro de 2010

Ocupada majoritariamente por favelas, a intervenção urbanística planejada para esta área terá que lidar com o deslocamento de um contingente populacional expressivo, o que se coloca como um grande desafio para os seus idealizadores. As imagens abaixo mostram os atuais padrões de ocupação da região:

## IMAGEM 25 – Imediações do Córrego Água Espreada 1



Fonte: Google Earth, novembro de 2010

IMAGEM 26 – Imediações do Córrego Água Espriada 2



Fonte: Google Earth, novembro de 2010

IMAGEM 27 – Imediações do Córrego Água Espriada 3



Fonte: Google Earth, novembro de 2010

Segundo os discursos oficiais, assim como foi prometido em momentos anteriores, a população removida será reassentada no próprio perímetro da operação urbana, prevendo-se a construção de habitação de interesse social em seu interior para abrigar os moradores afetados. Além das obras viárias e do parque linear, cada um dos licitantes vencedores ficará responsável pela construção de mil unidades habitacionais. O curioso é que este número (quatro mil unidades no total) seria insuficiente mesmo para alojar o total de famílias que os técnicos da prefeitura calculam haver no local. Em audiência pública referente ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) deste projeto, realizada em 25 de novembro de 2009, observou-se uma divergência quanto às estimativas da população atingida pelas obras feitas por agentes do governo municipal e por representantes dessas comunidades. Enquanto os primeiros afirmavam que o número de famílias afetadas seria de, aproximadamente, dez mil famílias, os segundos falavam em trinta mil famílias.

Ao serem questionados sobre a diferença entre o número de famílias removidas segundo os cálculos da própria Prefeitura e o número de unidades habitacionais a serem construídas pelos agentes que vierem a vencer o processo licitatório, os agentes governamentais afirmaram que o restante das unidades necessárias seria construído por meio de um consórcio entre a Prefeitura e o Governo do Estado de São Paulo.

No momento, a construção do parque linear e dos túneis previstos para a área encontra-se paralisada. Os referidos projetos foram embargados judicialmente após ação encabeçada pelos moradores da região, que vêm se mobilizando para evitar as desapropriações e despejos planejados pela administração municipal. Diante desse cenário, a EMURB foi obrigada a redimensionar o projeto que havia sido apresentado originalmente, reduzindo seus impactos e custos, estimados em aproximadamente R\$ 2,7 bilhões.

Segundo o Relatório de Impacto Ambiental referente a estas intervenções, elas seriam integralmente custeadas com recursos provenientes da venda de CEPACs<sup>89</sup>. Teoricamente, nenhuma instância administrativa, nem a Prefeitura, nem o Governo do Estado, precisaria destinar recursos orçamentários para a sua realização.

Como a situação acima descrita evidencia, há uma série de fatores que colocam em dúvida a alegada auto-suficiência financeira das operações urbanas. A construção de

---

<sup>89</sup> “As intervenções analisadas neste RIMA serão integralmente financiadas por recursos obtidos com a venda de Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC).” Processo SVMA 2008-0.289.216-3, p. 2-6.

conjuntos habitacionais fora do seu perímetro legal para abrigar moradores removidos de ocupações irregulares localizadas em seu interior com recursos orçamentários, sem o uso das receitas provenientes da venda dos CEPACs, é uma das formas de se flexibilizar a matemática fiscal supostamente neutra dessas intervenções urbanísticas. Não se contabilizando as despesas decorrentes da provisão de alternativas habitacionais para os referidos grupos como custos da operação urbana, abre-se margem para que o fundo público seja empregado indiretamente na viabilização dos projetos previstos em seu programa de intervenções.

No âmbito da OUCAE, mesmo alguns projetos previstos no Programa de Intervenções têm recebido aportes orçamentários para complementar os recursos oriundos da venda de CEPACs. A Ponte Octávio Frias de Oliveira, por exemplo, cujo custo foi de aproximadamente R\$ 260 milhões, não foi integralmente custeada com os recursos auferidos pela operação urbana, o que evidencia o direcionamento de recursos arrecadados pelos mecanismos tributários convencionais para custear intervenções no interior do seu perímetro.

Além dos fatores mencionados, cabe observar que a sobrecarga provocada na infraestrutura urbana em decorrência do adensamento construtivo ocasionado por este tipo de intervenção urbanística não fica confinada ao interior de sua área legal. Os efeitos da flexibilização das normas de direito urbanístico no interior dessas operações freqüentemente irradiam-se para o seu entorno, exigindo o redimensionamento da infraestrutura numa escala mais abrangente. Essas obras, contudo, não são financiadas pelos compradores de potencial adicional de construção, mas sim pelos contribuintes de toda a cidade.

As operações urbanas contribuem de diversas maneiras para potencializar as disparidades sócio-espaciais existentes nas cidades. Favorecendo a concentração do capital em fragmentos específicos do tecido urbano, este instrumento regulatório age no sentido de intensificar o processo de polarização do território, contribuindo para a formação de configurações espaciais onde enclaves altamente valorizados e acessíveis a poucos contrastam com bairros marcados pela carência de equipamentos públicos e serviços básicos.

A drenagem de investimentos públicos provocada por este tipo de intervenção urbanística reforça ainda mais esta tendência, uma vez que, para se evitar o colapso de

infra-estrutura nas áreas estratégicas onde elas ocorrem, uma parte dos recursos que poderiam ser utilizados para promover melhorias em áreas menos equipadas acaba sendo sugada para o interior de seus perímetros e para áreas a eles adjacentes.

Por fim, para que a engrenagem financeira destes programas funcione, é preciso que haja interesse por parte de investidores privados na aquisição de CEPACs, o que depende da existência de expectativas concretas de valorização do preço dos imóveis no perímetro da operação. Para que esta condição se confirme, é preciso que os elementos que obstam a valorização da região sejam removidos, o que faz com que as coalizões que nela atuam engajem-se em processos de higienização e expulsão dos segmentos sociais de “escassa relevância estratégica” de seu perímetro.

Em síntese, o uso desse instrumento urbanístico expressa a difusão de concepções e práticas de planejamento urbano de caráter fragmentário, em que a atenção dos formuladores de políticas urbanas e os recursos nelas mobilizados recaem sobre áreas específicas da cidade. A concentração de investimentos públicos e privados nas áreas ditas “estratégicas” tem como consequência a retração de políticas de natureza universalizante em que o território em seu conjunto é tomado como unidade de intervenção, acarretando uma redução considerável de seu potencial distributivo da ação do Estado.

### 3.2. O Projeto Nova Luz

IMAGEM 28 – Máquinas da “revitalização urbana”.



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

A Nova Luz é um dos mais ambiciosos programas de intervenção urbanística em andamento na cidade de São Paulo. Embora algumas das obras previstas para esta área da cidade já tenham sido realizadas, e o processo de implementação do arcabouço normativo que servirá de base para o programa já tenha dado passos significativos, este projeto ainda encontra-se em estágio inicial, sendo difícil realizar uma avaliação objetiva quanto às suas perspectivas.

Em linhas gerais, os planos traçados pela Prefeitura de São Paulo para a bairro da Luz fundamentam-se na realização de uma concessão urbanística, por meio da qual pretende viabilizar a “revitalização” da região. Utilizando este instrumento de política urbana, introduzido pela Lei Municipal nº. 14.917, de 07 de maio de 2009, o governo local pretende licitar a concessão para a iniciativa privada de obras de reurbanização de quarenta e cinco quarteirões localizados nas imediações da Estação da Luz<sup>90</sup>As diretrizes traçadas pela Prefeitura prevêm a demolição de grande parte da área abrangida pela concessão urbanística, com exceção de alguns imóveis tombados e de outros dotados de relevante valor arquitetônico, seguida pela reconstrução do bairro. O concessionário deverá agir por sua própria conta e risco, recuperando os investimentos que fizer por meio da exploração econômica dos imóveis situados no interior da área concedida ao longo de um período de trinta anos<sup>91</sup>. A imagem 29 mostra a área integrante do programa:

IMAGEM 29 – Perímetro do Projeto “Nova Luz”



Fonte: PMSP

---

<sup>90</sup> A aplicação da concessão urbanística à área da Nova Luz foi autorizada pela Lei Municipal nº. 14.918, de 07 de maio de 2009.

<sup>91</sup> Em artigo publicado no *Jornal da Tarde* em 11 de abril de 2009, intitulado “A poderosa concessão urbanística”, o superintendente da Associação Viva o Centro, Marco Antônio de Almeida, destaca as possibilidades trazidas por este novo instrumento urbanístico: “Construções de estradas, ferrovias, portos e barragens têm sido de longa data executadas pelo setor privado por concessão do poder público. Também serviços como distribuição de energia elétrica, gás e transporte público de passageiros são objetos de concessões. A novidade é a concessão urbanística prevista em âmbito nacional, pelo Estatuto da Cidade, e no âmbito municipal de São Paulo, pelo Plano Diretor Estratégico. Por meio desse instrumento, o governo pode conceder ao setor privado a recuperação de áreas urbanas deterioradas, desocupadas ou a serem requalificadas”. In: *Jornal da Tarde*, 11 de abril de 2009. Disponível em < <http://www.jt.com.br/editorias/2009/04/11/opi-1.94.8.20090411.2.1.xml> >



estratégia global. A inspiração em experiências exógenas pode ser observada nos próprios discursos do prefeito Kassab, que não hesita em demonstrar seu otimismo quanto às perspectivas de “revitalização” da região. Em suas palavras:

“Esse é um projeto que vai gerar empregos, recuperar o Centro de São Paulo. Vai trazer de volta à cidade de São Paulo o sonho da recuperação, reestruturação, da restauração, da modernidade porque é um modelo que deu certo em diversas cidades do mundo.”<sup>92</sup>

Para além da geração de empregos, o prefeito não esconde seu entusiasmo quanto aos efeitos estéticos do programa, anunciando que "em pouco tempo teremos aqui uma das mais bonitas e modernas regiões do mundo".<sup>93</sup> O Projeto Nova Luz segue o *script* de muitos dos programas de “revitalização urbana” promovidos ao redor do mundo.

IMAGEM 30 – Perspectiva ilustrada da “Nova Luz”



Fonte: PMSP

<sup>92</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL1095540-5605,00-DURANTE+ENTREGA+DE+PROJETO+DE+LEI+KASSAB+COMPARA+NOVA+LUZ+A+CIDADE+LI+MPA.html>>

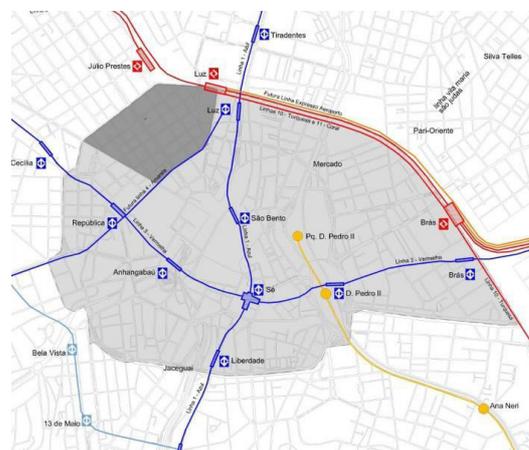
<sup>93</sup> Esta declaração do prefeito Gilberto Kassab foi veiculada em matéria publicada no informativo da Associação Viva o Centro, intitulada “Propostas da Viva o Centro são incluídas na Lei de Concessão Urbanística sancionada pelo prefeito neste mês”. In: *Informe Viva o Centro*, ano XVII, maio 2009, n. 252, p. 7. Disponível em: <[http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/informe/informe\\_252.pdf](http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/informe/informe_252.pdf)>

A região da Luz é um bairro central da cidade de São Paulo com grande importância histórica que passou por um período prolongado de desinvestimento. Trata-se de uma área com atributos arquitetônicos diferenciados e condições privilegiadas de infra estrutura que passou por um processo de êxodo das camadas sociais de maior poder aquisitivo ao longo das últimas décadas.

No entanto, após anos de desvalorização, a região passa a oferecer perspectivas promissoras para os empreendedores imobiliários. Há vários indícios de que a Luz tenha atingido o estágio em que surgem as chamadas oportunidades de re-investimento. O baixo preço dos imóveis permite que sejam promovidas intervenções de grande porte na área com relativa facilidade, uma vez que os valores a serem pagos em indenização aos proprietários que vierem a sofrer desapropriação não são tão elevados. O patrimônio arquitetônico e a infra-estrutura de transporte previamente existentes na região, por sua vez, oferecem aos potenciais investidores dispostos a apostar na de “revitalização” da Luz perspectivas de rentabilidade não encontradas em qualquer lugar da cidade.

Além das linhas de trem e metrô já existentes, a região será beneficiada com a abertura da Linha 4 do metrô, em construção, além de estar próxima ao traçado de linhas em projeto. O mapa 13 mostra como ficaria a rede de transportes coletivos na região com a construção de novas linhas de metrô:

MAPA 14 – Futura rede de transportes coletivos na área da Luz



Fonte: PMSP

No entanto, para que o processo de “revitalização” idealizado venha a se concretizar, é preciso que haja uma mudança significativa no público que circula nessa área da cidade, uma vez que os “usuários solventes” que poderiam promover as transformações almeçadas dificilmente teriam interesse pelo bairro caso tivessem que dividi-lo com seus atuais moradores e frequentadores.

Essa região ficou conhecida pelos paulistanos como “Cracolândia”. A própria administração municipal corrobora a sua estigmatização, fazendo uso reiterado deste termo pejorativo em seu sítio eletrônico e em documentos oficiais<sup>94</sup>. Tal postura não é apenas uma “gafe” da Prefeitura, mas uma ação consciente orientada para a difusão de um sentimento de que a situação deste bairro é patológica, e de que, portanto, é necessária a adoção de medidas enérgicas e emergenciais para saneá-lo. Como lembra Vainer, a disseminação do sentimento de crise abre caminho para a formação de consensos, contribuindo para a criação de condições políticas para a viabilização de projetos como esse.

IMAGEM 31 – Placa das obras de “requalificação urbana”



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

<sup>94</sup> A apresentação oficial do projeto pode ser acessada no endereço: <  
<http://www.novaluzsp.com.br/home.asp>>

### IMAGEM 32 – Homens construindo nova praça



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

A expressão “cidade revanchista” não poderia ser mais apropriada para caracterizar o que está ocorrendo na região da Luz. A administração municipal busca mostrar o seu engajamento na recuperação do bairro, apresentando números relativos ao fechamento de estabelecimentos comerciais, às ações policiais realizadas na área, à internação de usuários de drogas, às desapropriações e demolições que já foram promovidas, esforçando-se em demonstrar o seu

comprometimento com a eliminação dos elementos identificados como causa da decadência do bairro.

A racionalidade militar subjacente a processos de “revitalização urbana” como a “Nova Luz” emerge em discursos de agentes do governo, que não se preocupam em disfarçar a conexão entre a introdução de equipamentos culturais e as estratégias de retomada de territórios perdidos pelos segmentos sociais de maior poder aquisitivo. Como pode ser observado na declaração do Secretário Municipal de Cultura, João Sayad, ex-integrante da gestão petista de Marta Suplicy, os equipamentos culturais atuam como fortificações militares, funcionando como enclaves a partir dos quais podem ser irradiadas transformações sociais mais abrangentes:

"A Sala São Paulo é de fato um bunker. O teatro começa como um bunker para, quando houver condições, se abrir para o público. Se deixar aberto agora, vem gente dormir aqui. É irreal colocar mesinha na praça porque há risco de assalto."<sup>95</sup>

Como em outras experiências de “revitalização urbana”, as atividades culturais vêm ocupando um papel de destaque no Projeto “Nova Luz”, valendo-se de construções abandonadas em virtude do declínio de atividades industriais como cenário para o florescimento de novas atividades econômicas. As transformações urbanísticas que vêm sendo introduzidas na região têm como traço marcante a conversão de instalações características da segunda revolução industrial, especialmente estações de trem desativadas e fábricas abandonadas, em casas de espetáculo e museus.

Além da Sala São Paulo, que ocupou o prédio da antiga Estação Júlio Prestes, a região recebeu a Pinacoteca do Estado de São Paulo, o Museu da Língua Portuguesa e a Estação Pinacoteca.

---

<sup>95</sup> “Atrações poderão ser vistas da rua”. In: *Folha de São Paulo – Caderno Ilustrada*, São Paulo, 28 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.canalcontemporaneo.art.br/brasa/archives/002301.html>>

IMAGEM 33 – Estação da Luz



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

IMAGEM 34 – Estação Júlio Prestes/Sala São Paulo



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, agosto de 2009

IMAGEM 35 – Calçada em frente à Estação Júlio Prestes



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, janeiro de 2011

A introdução de equipamentos culturais na área da Luz segue a todo vapor. Entre as intervenções previstas para a região, a Prefeitura encomendou ao escritório suíço Herzog & De Meuron a elaboração de um projeto para uma nova casa de espetáculos, que vai abrigar a sede da Companhia de Dança do Estado de São Paulo e salas de teatro.

Com esse projeto, mais do que diversificar as opções culturais existentes da região, pretende-se inserir São Paulo no circuito dos grandes projetos arquitetônicos internacionais. O escritório contratado pelo governo municipal assinou projetos de considerável repercussão mundial, como o museu *Tate Modern*, em Londres, e o estádio “Ninho de Pássaro”, que sediou a abertura dos jogos olímpicos de Beijing. A contratação de um escritório de grife para a elaboração desse projeto tem como intuito promover a imagem da cidade de São Paulo, caracterizando-se fundamentalmente como uma estratégia de marketing.

IMAGEM 36 – Entulho da demolição da antiga rodoviária



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, janeiro de 2011

IMAGEM 37 Cerca isolando o terreno da futura Companhia de Dança



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, janeiro de 2011

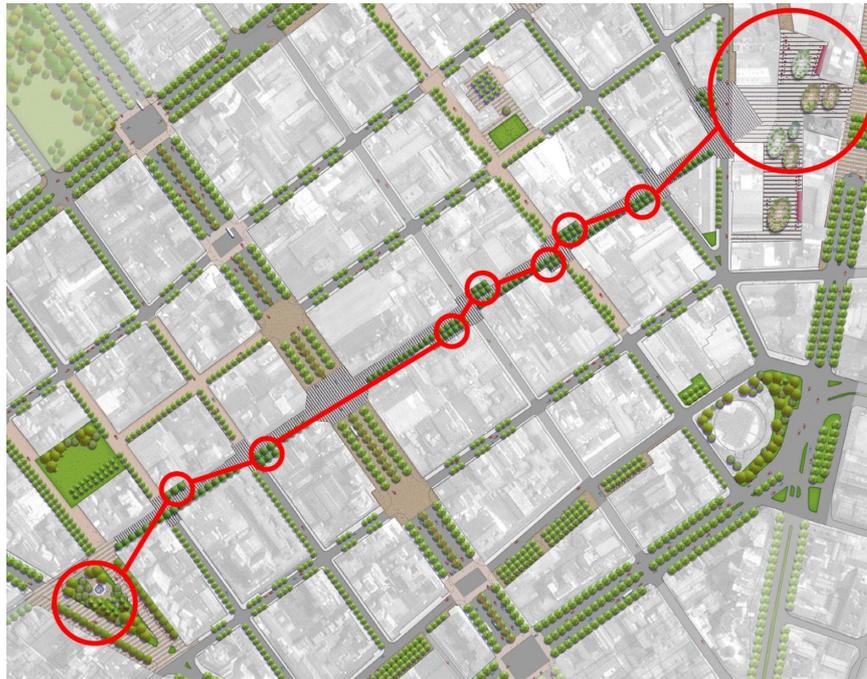
IMAGEM 38 - Simulação da sede da Companhia de Dança



Créditos: Herzog & De Meuron

O apelo a símbolos estrangeiros vem se tornando um fenômeno cada vez mais recorrente no âmbito desta intervenção urbanística. As primeiras propostas apresentadas ao público pelo consórcio responsável pela elaboração do projeto de revitalização da Luz mostram a intenção de se introduzir réplicas de pontos turísticos de outras capitais na região. Entre elas, pode-se mencionar a construção de um *boulevard* na Rua Vitória, inspirado nas *Ramblas* de Barcelona, e a introdução de um parque inspirado no *Bryant Park*, de Nova Iorque.

IMAGEM 39 – Traçado do “Boulevard Vitória”



Fonte: PMSP

IMAGEM 40 – Perspectiva ilustrada do “Parque Nébias”



Fonte: PMSP

IMAGEM 41 – Bryant Park



Fonte: PMSP

Até o momento, a revitalização da Luz tem sido fundamentalmente uma empreitada estatal. Os equipamentos culturais ali introduzidos, as desapropriações de imóveis e as demolições empreendidas para abrir espaço para a modernização da região, as melhorias de infra-estrutura, tudo o que foi feito até agora para reverter o processo de desvalorização dessa área da cidade decorreu de iniciativas governamentais.

IMAGEM 42 – Obra do Governo do Estado de São Paulo



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, janeiro de 2011

IMAGEM 43 – Terreno vazio



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, abril de 2010

IMAGEM 44 – Mesmo terreno meses depois

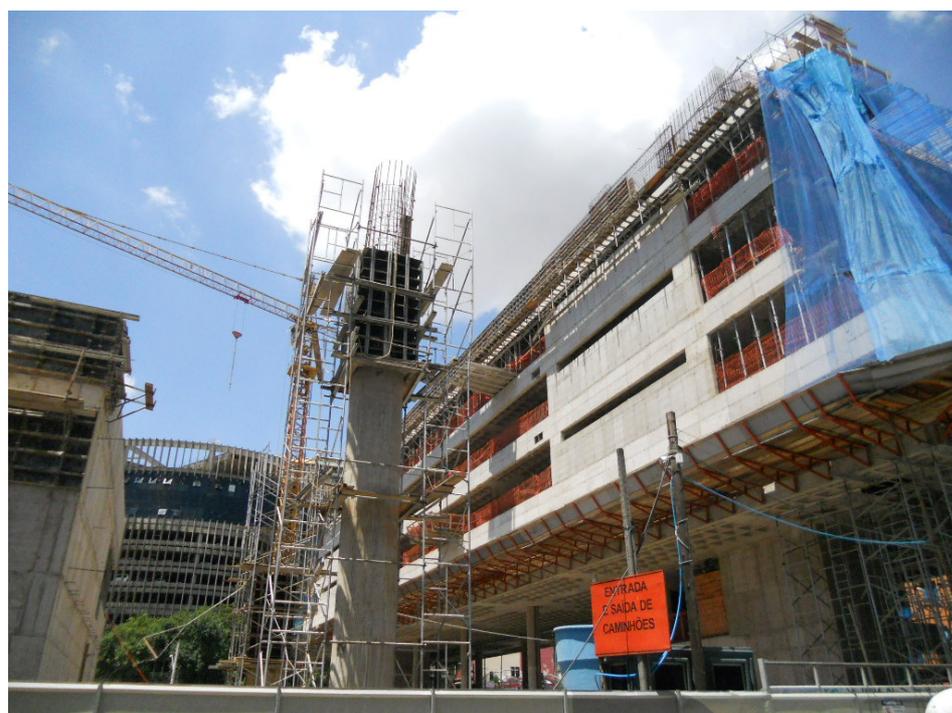


Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, janeiro de 2011

No entanto, a Prefeitura está preparando o terreno para que os agentes privados entrem em cena. Um passo importante nesse sentido é o Programa de Incentivos Seletivos, criado pela Lei 14.096, de 8 de dezembro de 2005. Este programa prevê a concessão de incentivos fiscais para os agentes privados que investirem na região.

A referida lei considera como investimentos despesas de valor igual ou superior a R\$ 50.000,00 decorrentes da elaboração de projetos, da compra de terrenos, da execuções de obras, do melhoramento de instalações incorporáveis ou inerentes aos imóveis e da aquisição e instalação de equipamentos necessários à implantação, expansão ou modernização tecnológica de empresas ou empreendimentos<sup>96</sup>.

A realização de investimentos na região-alvo do programa é recompensada com a redução de tributos e a atribuição de Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento, que podem ser usados no pagamento de tributos municipais (IPTU e ISS) e na compra de bilhetes de transporte<sup>97</sup>. A concessão dos incentivos seletivos fica condicionada à construção, restauração, preservação ou conservação de imóveis, ou ao incremento de atividades na região alvo do programa<sup>98</sup>. A mensuração dos incentivos concedidos é feita com base em critérios como o tipo de atividade econômica desempenhada pelo investidor, o perfil dos empregos gerados, as características da reforma realizada, e assim por diante.

Os incentivos não se destinam a qualquer tipo de investidor, mas àqueles que podem vir a contribuir para dar à região o perfil idealizado pelos formuladores dessa intervenção urbanística. Entre os escolhidos para o recebimento de incentivos, pode-se mencionar exemplos como empresas de tecnologia da informação, atividades relacionadas ao turismo, empresas de desenvolvimento de software, atividades de entretenimento e lazer, buscando-se favorecer a transformação desta região num pólo da chamada nova economia.

Pode-se esperar a deflagração de conflitos de considerável complexidade em torno da apropriação do espaço urbano nesta área da cidade. Assim como na

---

<sup>96</sup> Ver artigo 2º da Lei 14.096/05

<sup>97</sup> Ver artigo 4º da Lei 14.096/05.

<sup>98</sup> Ver artigo 3º da Lei 14.096/05.

OUCAE, foram demarcadas ZEIS no perímetro do Projeto Nova Luz. Nos discursos oficiais, a intensificação do uso residencial é apresentada como uma das prioridades do projeto, havendo planos para a ampliação da oferta habitacional existente. Segundo o site da Prefeitura, a região possui 11.000 moradores atualmente, estimando-se que ela atinja aproximadamente 20.000. Dentre as novas unidades construídas, 2.260 devem ser destinadas à habitação de interesse social<sup>99</sup>. O mapa 15 mostra as áreas demarcadas como ZEIS no perímetro do Projeto Nova Luz:

MAPA 15 – ZEIS no perímetro da “Nova Luz”



Fonte: PMSP

<sup>99</sup> Esses valores foram anunciados em documentos oficiais, veiculados pela Prefeitura no endereço <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/se/noticias/index.php?p=18044>>.

IMAGEM 45 – Edifício residencial na Luz



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, maio de 2009

Ainda que haja a previsão de HIS para a região, cabe ressaltar que a presença de moradores de baixo poder aquisitivo representa um obstáculo para o alcance das transformações urbanísticas idealizadas pelo governo local e pelos empreendedores privados que começam a se envolver no projeto. Esses agentes pretendem transformar a Luz numa área altamente exclusiva, fazendo deste bairro uma atração turística da cidade de São Paulo. O anúncio de medidas de cunho social, como as ZEIS, desempenha um papel estratégico, facilitando a criação de condições políticas para a viabilização de intervenções urbanísticas de grande porte como a que está sendo projetada para a região. No entanto, assim como em programas como a OUCAE, a provisão de moradia popular pode se revelar um objetivo menos

prioritário no momento de implementação do projeto do que sugerem os discursos oficiais.

Ainda é cedo para saber se os planos de revitalização da Luz irão ou não prosperar. Por enquanto, dizer que sim ou que não seria mera especulação. Há boas razões para se apostar tanto no seu sucesso quanto no seu fracasso.

Entre os elementos que levam a crer na concretização deste projeto, pode-se apontar a configuração de oportunidades de re-investimento na região e a disposição já demonstrada pelo poder público de arcar com investimentos pesados em equipamentos culturais e em infra-estrutura de transporte, o que pode contribuir para que a região da Luz passe por um processo de valorização.

Além disso, a concessão urbanística transferirá poderes jurídicos significativos ao grupo que vencer a licitação. Este agente poderá promover desapropriações e exercer o direito de preempção no perímetro do programa. Não estando limitado pelas mesmas exigências que são impostas à administração pública pelo direito administrativo, como a obrigatoriedade de promover licitações para celebrar contratos, a atribuição destes poderes a um agente privado criará uma situação inédita, reunindo nas mãos do concessionário de urbanização a flexibilidade de que dispõem as empresas privadas com as prerrogativas tradicionalmente monopolizadas pelo Poder Público, o que pode dar origem a processos de intervenção urbanística de velocidade e proporções ainda desconhecidos no Brasil<sup>100</sup>.

Por fim, a área da Luz detém uma posição geográfica altamente estratégica. Situada ao lado do principal entroncamento de transportes sobre trilhos da cidade de São Paulo (a Estação da Luz), essa região está localizada bem no centro da orla ferroviária, onde se concentram os novos projetos de intervenção urbanística de grande porte previstos para a capital. Se a Operação Urbana Lapa-Brás e a Operação Urbana Móoca-Vila Carioca deslançarem, a Luz virá a ocupar uma posição central

---

<sup>100</sup> Esta é a expectativa do prefeito Kassab, como pode ser observado na seguinte passagem: “[E]stas leis nos possibilitarão fazer com um pouco mais de velocidade as transformações que nos propusemos ao longo desta gestão [...] É um passo extraordinário que vai nos permitir, em poucos meses, apresentar essas transformações a São Paulo”. Esta declaração foi veiculada na matéria “Propostas da Viva o Centro são incluídas na Lei de Concessão Urbanística sancionada pelo prefeito neste mês”. In: *Informe Viva o Centro*, ano XVII, maio 2009, n. 252, p. 7. Disponível em: <[http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/informe/informe\\_252.pdf](http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/informe/informe_252.pdf)>

num eixo de qualificação urbana de grande magnitude, o que poderá reforçar ainda mais suas vantagens de localização.

IMAGEM 46 – Imóvel à venda



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, maio de 2009

No entanto, há sérios obstáculos para que as transformações idealizadas para esta área se concretizem. Ainda que se vislumbre a possibilidade de mudanças na paisagem urbana da região no médio prazo, é pouco provável que moradores de alto poder aquisitivo e sedes de grandes corporações se aventurem a compartilhar o espaço com os moradores de rua, os usuários de drogas e o comércio popular ali existentes. Numa sociedade tão desigual como a paulistana, a gentrificação pode revelar-se um “esporte urbano” um pouco mais radical do que foi em cidades como Londres e Nova Iorque.

#### IMAGEM 47 – Grafite ironizando ação do Poder Público



Foto: Alvaro Luis dos Santos Pereira, junho de 2009

Para que a “Nova Luz” idealizada pelos agentes governamentais e por seus parceiros privados saia do papel, é necessário que ocorra uma profunda limpeza social na região atualmente conhecida como Cracolândia e em suas imediações, uma vez que os agentes “estratégicos” dificilmente abririam mão da tranquilidade e do conforto de que desfrutam em seus redutos simplesmente para atender ao chamado de “revitalização” do centro. Este processo, entretanto, pode mostrar-se política e economicamente mais custoso do que se imagina.

## CONCLUSÃO

---

As grandes intervenções urbanísticas que vêm sendo promovidas em São Paulo evidenciam a operacionalidade das construções discursivas que tratam do tema das cidades no mundo contemporâneo. Por trás de projetos como a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada e a Nova Luz, pode-se perceber a força persuasiva de modelos como o do “planejamento estratégico”, assim como o poder normativo exercido por representações teóricas como a da “cidade global”.

Esses projetos mostram o esforço realizado pelo governo municipal e por empreendedores privados a ele associados para introduzir na cidade áreas que reproduzam, ainda que em escala reduzida, algumas das características presentes nas principais metrópoles do mundo contemporâneo. Nas áreas “estratégicas” escolhidas para abrigar as funções urbanas associadas à globalização, tenta-se imitar os processos econômicos e os padrões estéticos que caracterizam os grandes centros urbanos do capitalismo avançado, observando-se fenômenos como a expansão do setor de serviços, a proliferação de instituições financeiras, a implantação de equipamentos culturais, a conversão de antigas instalações industriais em áreas destinadas ao consumo e ao lazer, a criação de atrações turísticas, e assim por diante.

A trajetória recente da política urbana nesta cidade evidencia a convicção dos diferentes gestores que estiveram no seu comando de que, num mundo cada vez mais competitivo, é preciso ser pragmático, não havendo espaço para a implementação de planos de natureza utópica. A racionalidade subjacente ao modelo econômico neoliberal exerce sua influência sobre as práticas de planejamento espacial, conduzindo ao abandono das políticas urbanas de caráter universalizante que marcaram o período pós-guerra.

Se, na época em que predominavam as concepções de urbanismo inspiradas no ideal modernista, os expedientes de planejamento do território eram orientados por uma lógica distributiva, centrada na inclusão de um contingente cada vez maior de pessoas à esfera da produção e da circulação de mercadorias e na busca de redução dos

desequilíbrios regionais por meio da difusão de redes de infra-estrutura e atividades econômicas pelo espaço, o modelo de planejamento emergente, tendo como pano de fundo a crise do Estado-Nação e o descrédito da ideologia desenvolvimentista, assume uma racionalidade focalizante, o que faz com que as iniciativas de planejamento espacial deixem de se ocupar da organização do território em sua totalidade e voltem-se para a promoção das intervenções ditas “estratégicas” em fragmentos específicos do tecido urbano.

Na cidade de São Paulo, o deslocamento do foco dos esforços de planejamento do âmbito do território para lugares específicos, e a correlata drenagem do fundo público para o custeio de intervenções urbanísticas nessas áreas, foi uma marca de administrações municipais de diferentes orientações político-ideológicas, o que é evidenciado pela criação da Operação Urbana Consorciada Água Espreada numa gestão tida como progressista. Outro traço de semelhança entre as diferentes coalizões políticas que estiveram à frente do governo desta cidade ao longo dos últimos anos foi a utilização recorrente de parcerias público-privado, o que coloca em xeque a suposição de que partidos de "esquerda" seriam avessos às instituições de mercado e, os de "direita", por sua vez, contrários à intervenção do Estado.

A convergência programática que se observa entre grupos políticos com trajetórias distintas no momento em que chegam ao poder reforça a hipótese de que estamos diante de um modelo de política urbana associado a estratégias econômicas de escala global, capazes de se impor como paradigma de gestão independentemente do grupo político que está à frente do governo local. Pode-se observar com nitidez traços do padrão regulatório que Harvey chama de empreendedorismo urbano e que Smith denomina urbanismo neoliberal nos grandes projetos que vêm sendo promovidos na cidade de São Paulo.

O ideal de flexibilidade é um elemento central da racionalidade subjacente a essas intervenções urbanísticas. O mecanismo de financiamento do Programa de Intervenções da OUCAE, o leilão de Certificados de Potencial Adicional de Construção, nada mais é do que a venda de exceções às normas urbanísticas aplicáveis ao município em geral. Na Nova Luz, por sua vez, o paradigma regulatório flexível manifesta-se em medidas como o Programa de Incentivos Seletivos. Esse programa não apenas estabelece mecanismos de subvenção econômica que incidem sobre uma área específica da cidade, como atribui tais benefícios a agentes que se enquadrem no perfil que se busca conferir à região,

expressando a emergência de um padrão normativo desenhado para viabilizar a diferenciação de determinadas parcelas do espaço urbano.

Esta mudança nos padrões de planejamento do espaço urbano, entretanto, não envolve apenas rupturas, mas também continuidades, incorporando alguns aspectos associados ao modelo de planejamento do período modernista e agregando a ele novos elementos. A criticada rigidez do urbanismo de inspiração modernista, expressa em mecanismos regulatórios como as normas referentes ao zoneamento, ao uso e ocupação do solo e à edificação, não desaparece com a emergência deste novo paradigma de planejamento, supostamente “flexível”. Ao contrário, sua permanência como regra geral figura como condição para o estabelecimento de exceções regulatórias em parcelas específicas do espaço urbano. Nesse contexto, surge uma nova gama de instrumentos normativos que incidem sobre o território de maneira seletiva, mas que pressupõem a existência do arcabouço regulatório rígido e de caráter universal herdado do período anterior.

As conexões entre a ascensão do neoliberalismo e a emergência de novas práticas de planejamento espacial também é evidenciada pela proliferação de formas contratuais que abrem caminhos para a utilização da propriedade urbana como alternativa de investimento. O surgimento de ativos financeiros lastreados em imóveis no ordenamento jurídico brasileiro, como os Certificados de Recebíveis Imobiliários, as Letras de Crédito Imobiliário, os Certificados de Crédito Imobiliário e os Certificados de Potencial Adicional de Construção, despontam como novas oportunidades de investimento para fundos de previdência privada, seguradoras, bancos e outros agentes que precisam encontrar escoadouros lucrativos para o elevado montante de capital que movimentam.

Algumas intervenções urbanísticas de grande porte como a OUCAE funcionam como incubadoras dessas transformações, catalisando o desenvolvimento de atividades de securitização imobiliária e favorecendo a difusão de uma cultura empresarial de canalização de investimentos para os negócios relacionados à cidade. Ainda que o volume das operações econômicas que conectam o mercado de capitais ao setor imobiliário ainda seja incipiente no Brasil em comparação com os padrões observados em outros países, essas práticas encontram-se em franca expansão, mostrando-se uma tendência dos processos de produção do espaço urbano no país.

O uso da propriedade urbana como plataforma de valorização do capital financeiro aciona verdadeiras centrífugas fundiárias nos lugares onde as conexões entre a

esfera financeira e os ativos imobiliários atingem proporções relevantes. Para que os investimentos lastreados em atividades associada à produção do espaço urbano sejam rentáveis, empreendedores privados e agentes governamentais articulam-se para gerar espirais de valorização nos locais que concentram essas operações econômicas, o que muitas vezes eleva o preço da terra a patamares proibitivos. O engajamento dessas coalizões na remoção de ocupações informais desses lugares mostra que a expulsão populacional nem sempre é apenas um resultado do processo de valorização provocado pelas intervenções urbanísticas realizadas nas áreas em questão, mas sim um meio para obtê-la.

Ainda que a substituição dos segmentos populacionais de “escassa relevância estratégica” que residem e freqüentam tais lugares não seja anunciada explicitamente em discursos oficiais como objetivo das intervenções urbanísticas neles promovidas, sendo camuflada por meio do emprego de expressões eufemísticas, como “revitalização”, “regeneração”, “qualificação”, entre outras, as experiências concretas mostram que as ações conduzidas pelo Estado prestam-se freqüentemente a colocar em prática medidas de higienização social.

Na área de abrangência da OUCAE, a Prefeitura vem promovendo remoções e desapropriações desde a construção da Avenida Jornalista Roberto Marinho (antiga Água Espraiada), na década de noventa. A mesma agilidade não se aplica, entretanto, à construção de moradias para abrigar os moradores removidos para dar espaço às obras realizadas na região. A Ponte Otávio Frias de Oliveira, inaugurada recentemente, consumiu um montante significativo de recursos que, se aplicados na construção de unidades habitacionais, poderiam equacionar parcela expressiva das carências de moradia existentes no perímetro desta operação urbana. No entanto, medidas nesse sentido dificilmente contribuiriam para alavancar essa intervenção na mesma intensidade que o referido “cartão postal”. Na “Nova Luz”, também é anunciada a provisão de habitação de interesse social como uma das diretrizes das transformações idealizadas para área. No entanto, os esforços empreendidos pelo Estado até o momento para promover a sua “revitalização” foram orientados para ações como a conversão de antigas estações de trem em museus e casas de espetáculos, a promoção de desapropriações, o fechamento de estabelecimentos comerciais, a realização de demolições, a internação de usuários de drogas que freqüentam a região, o reforço do policiamento, e assim por diante, não se observando avanços concretos no tocante à oferta de unidades habitacionais para o público de baixa renda.

A generalização de intervenções urbanísticas com essas características na cidade de São Paulo reforça a hipótese de Smith de que as práticas de gentrificação vêm se convertendo em estratégias globais de acumulação de capital. Entretanto, a experiência de São Paulo apresenta algumas especificidades, diferenciando-se do padrão identificado pelo autor. Se em lugares como Londres e Nova Iorque esse processo teve início nos bairros centrais, irradiando-se posteriormente para outras áreas da cidade, os fenômenos que podem ser identificados como expressões desta estratégia urbana seguem uma cronologia um pouco distinta na capital paulista. Elas surgem e se intensificam primeiramente em áreas contíguas aos vetores mais recentes de expansão econômica, e não em bairros situados nos centros mais antigos que passaram por processos de desvalorização. A Nova Luz pode ser caracterizada como o primeiro esforço abrangente realizado no sentido de se promover esse tipo de intervenção urbanística na região central de São Paulo. Porém, diferentemente do que se observa no âmbito da OUCAE, onde ocorreram transformações urbanísticas significativas, ela não passa de um projeto de futuro ainda incerto, suportado quase que exclusivamente pelo Estado até o momento.

As tentativas de aplicação dos modelos hegemônicos de política urbana às referidas áreas da cidade de São Paulo não ocorrem sem provocar a resistência dos agentes afetados pelos projetos em questão. A mobilização desses grupos vem lhes rendendo algumas vitórias, ainda que pontuais. Nesse sentido, podem-se mencionar fatores como a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social no perímetro dessas intervenções urbanísticas e o embargo judicial do projeto de construção dos túneis interligando a Avenida Jornalista Roberto Marinho à Rodovia dos Imigrantes e do parque linear ao longo do Córrego Água Espraiada. As modificações introduzidas na legislação urbanística brasileira pelo Estatuto da Cidade e o papel desempenhado por instituições como a Defensoria Pública do Estado de São Paulo são elementos importantes das práticas de resistência às políticas urbanas de caráter excludente, contribuindo para conter os excessos de certas intervenções e para exigir o oferecimento de contrapartidas aos setores da população afetados por esses projetos.

Se os discursos hegemônicos como o do planejamento estratégico convertem-se em fundamentos de políticas urbanas ao redor do mundo, os discursos críticos também vêm exercendo sua operacionalidade. A idéia de direito à cidade inspirou a reforma de legislações urbanísticas em diversos países, agindo no sentido da relativização de instituições como a propriedade privada, da criação de mecanismos fiscais voltados para

promover a repartição equilibrada dos ônus e bônus do processo de urbanização e da abertura dos espaços de formulação de política urbana à população. A emergência desse conceito contribuiu, em boa medida, para o avanço das lutas por uma cidade menos desigual. Ele não apenas inspirou mobilizações nesse sentido, como se converteu num princípio jurídico, passando a ser um fator condicionante da ação estatal.

O Estado assume funções contraditórias nos processos de produção do espaço urbano, expressando os conflitos sociais e as divergências de interesse que se manifestam em seu interior. A pluralidade de papéis exercidos pelo Estado reflete-se no direito urbanístico. Por um lado, esse campo normativo torna-se um laboratório de instrumentos contratuais e articulações societárias que possibilitam o aperfeiçoamento das conexões entre o setor financeiro e a propriedade fundiária, instrumentalizando estratégias de produção do espaço urbano que, na maioria dos casos, conduzem à intensificação da segregação sócio-espacial. Por outro lado, esse ramo do direito institucionaliza reivindicações populares que apontam para uma cidade mais democrática e menos desigual, colocando-se como uma barreira às referidas estratégias.

Contudo, esses avanços legislativos podem exercer um papel ambíguo. Muitas vezes, eles são comemorados em discursos de acadêmicos e de representantes de movimentos sociais como conquistas. A sua existência no plano das normas jurídicas, entretanto, não conduz necessariamente à sua efetivação. Oferecidos com frequência como contrapartida em projetos de intervenções urbanísticas atrelados a outros interesses, eles acabam funcionando como miragens, figurando como elementos usados estrategicamente para se obter a viabilização política de projetos urbanos de caráter excludente.

## BIBLIOGRAFIA

---

ACSELRAD, Henri. “Discursos da sustentabilidade urbana”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. ANPUR, ano I, n.1, maio 1999, pp.79-90.

ALFONSIN, Betânia M.; FERNANDES, Edésio. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

ALFONSIN, Betânia M. *A Política Urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)*. Tese (Doutorado) - Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

AMAZONAS, Maurício C.; NOBRE, Marcos. *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília: Edições IBAMA, 2002.

ANCONA, Ana Lúcia. *Direito ambiental, direito de quem? Políticas públicas do meio ambiente na metrópole paulista*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

ARANTES, Pedro F. “Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970”. *Novos estudos – CEBRAP*, n.83 [online], 2009.

ARANTES, Otilia B. Fiori. *Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica*. São Paulo: Edusp, 2001.

\_\_\_\_\_; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

BAITZ, Ricardo. “A propriedade e a sustentabilidade em áreas de mananciais: problema econômico, ambiental ou social?” *Anais do 1º SIMPGEO/SP*, Rio Claro, 2008.

\_\_\_\_\_; SILVA, Flávia E. “São Paulo: 450 anos de múltiplos tempos geográficos e operações urbanas”. In: CARLOS, Ana Fani. A.; OLIVEIRA, Ariovaldo U. *Geografias das metrópoles*. São Paulo, Contexto, 2006.

BECK, Ulrich. *Ecological Politics in a age of Risk*. Cambridge: Polity, 1995.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luis F. “A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica”. *Boletim de Ciências Econômicas XLIX* (2006), pp. 57-77. Coimbra, 2006.

BOLAFFI, Gabriel. *A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1977.

\_\_\_\_\_. *Aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*. 1972. 145p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1972.

\_\_\_\_\_. “Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema”. In: MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1982.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel (1979). “Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força do trabalho”. In: MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1982.

BORJA, Jordi. “Introducción. La transformación urbana de Barcelona: velocidad y globalidad”. In: BORJA, Jordi (org.). *Barcelona. Un modelo de transformación urbana*. Quito, Programa de Gestión Urbana (PGU-LAC), 1995.

\_\_\_\_\_; CASTELLS, Manuel. “As cidades como atores políticos”. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, julho/1996, pp. 152-166.

\_\_\_\_\_. *Local y Global. La gestión de la ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus, 1997.

BOTELHO, Adriano. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

BRENNER, Robert. *O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

BUENO, Laura M. M.; CYMBALISTA, Renato. *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo, Annablume, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. “Estado Capitalista e Marxismo”. *Estudos CEBRAP*, n. 21, ago/set/out 1977. São Paulo: Edições CEBRAP, 1977.

CARLOS, Ana Fani A. “A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea”. *Estudos Avançados*, v. 23, p. 313-316. São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. “A reprodução da cidade como negócio”. In: Carlos, Ana Fani A.; Carreras, C. (orgs.). *Urbanização e Mundialização. Estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2004, p. 29-37.

\_\_\_\_\_. “O direito à cidade e a construção da metageografia”. *Revista Cidades*, v. 2, n. 4. Presidente Prudente: 2005.

\_\_\_\_\_. “São Paulo: do capital industrial ao capital financeiro”. In: Carlos, Ana Fani A.; Oliveira, Ariovaldo U. (orgs.). *As Geografias de São Paulo. A metrópole do século XXI*. São Paulo: Contexto, 2004, p. 51-83.

\_\_\_\_\_. “A segregação como fundamento da crise urbana”. In: SILVA, José Borzacchiello; LIMA, Luiz Cruz; DANTAS, Eustógio W. Correia. (orgs.). *Panorama da Geografia Brasileira 2*. São Paulo: Annablume, 2006, v. 1, p. 47-56.

CARNEIRO, Dionísio Dias; GOLDFAJN, Ilan. *A Securitização de Hipotecas no Brasil*. Texto para discussão nº426. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica, jun 2000.

- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.  
\_\_\_\_\_ *La question urbaine*. Paris: Maspero, 1972.
- CASTRO, Carolina M. P. *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.
- CHESNAIS, François. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1999.
- CHIQUIER, Loïc, HASSLER, Olivier; LEA, Michael. *Mortgage Securities in Emerging Markets*. World Bank Policy Research Working Paper, n. 3370, ago. 2004. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=625247>>
- COASE, Ronald H. "The Problem of Social Cost". In: *The Journal of Law and Economics* 3:1, 1. Chicago, 1960.
- COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- COUTINHO, Ronaldo. "Direito ambiental e capitalismo: uma introdução à crítica do ecologismo jurídico". *Revista da Faculdade de Direito da Uerj*, v. 2. Rio de Janeiro, 1994, pp. 397-416.  
\_\_\_\_\_ *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- CYMBALISTA, Renato; ROLNIK, Raquel. "Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social". *Revista Pólis*, v. 1. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.
- DALLARI, Adilson A.; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- DAMIANI, Amélia L. *A cidade (des)ordenada: concepção e cotidiano do conjunto habitacional*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993.
- DAVIS, Mike. *Cidade de quartzo: escavando o futuro em Los Angeles*. São Paulo: Boitempo, 2009.  
\_\_\_\_\_ *O planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DÉBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- ENGELS, Friedrich. *El problema de la vivienda y las grandes ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1977.
- FERNANDES, Edésio. "Constructing the 'Right to the City' in Brazil". *Social Legal Studies* 2007; 16; 201.  
\_\_\_\_\_ "Law and the production of urban illegality: urban development in Brazil". In: FAUNDEZ, J.; FOOTER, M. E.; NORTON, J. J. (orgs.). *Governance, Development and Globalization*. London: Blackstone, 2000, pp. 227–43.  
\_\_\_\_\_ "Principles, bases and challenges of the national programme

to support sustainable urban land regularization in Brazil”. In: HUCHZERMEYR, M.; KARAM, A. (orgs.). *A Perpetuating Challenge? Informal Settlements at Local and Policy Level*. Johannesburg: Juta Academic and Cordaid, 2006, pp. 62–83.

\_\_\_\_\_; SAULE JÚNIOR, Nelson. “Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil”. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte Del Rey, v. 1, 2001.

FERREIRA, João S. W. *São Paulo: O Mito da Cidade Global*. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

FIORI, José Luis. “O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro”. In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 40, nov. 1994, pp. 125-44.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma ‘nova cidade’ em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

\_\_\_\_\_. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. “Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma ‘cidade global’”. In: *Caderno CRH*, v.22, n. 55, Salvador, jan/abr. 2009.

FOSTER, John Bellamy. *A Ecologia de Marx: materialismo e natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FOUCAULT, Michel. *Sécurité, territoire, population*. Paris: Gallimard/Seuil, 2009.

FREITAG, Bárbara. *Teorias da cidade*. Campinas: Papirus, 2006.

FRÚGOLI, Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez/Edusp/Fapesp, 2000.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1993.

HALL, Peter. *Cidades do Amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1993.

HARDIN, Garret. “The Tragedy of the Commons”. *Science*, vol. 162, n. 3859, dez. 1968, pp. 1243-1248.

HARRIBEY, Jean. “Marxismo Ecológico ou Ecologia Política Marxista”. In: BIDET, J.; KOUVÉLAKIS, E. *Dictionnaire Marx contemporain*. Paris: PUF, 2001, pp.183-200. Tradução de Jorge Hajime Oseki e Inês Oseki, versão preliminar.

HARRIS, Nigel. *Cities as engines of economic growth and development*. Washington: World Bank (Urban Strategy Workshop), dez. 1997.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

- \_\_\_\_\_. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
- \_\_\_\_\_. “O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas”. *Revista Espaço e Debates*, nº. 6, jun/set. 1982. São Paulo: Cortez, 1982.
- \_\_\_\_\_. *The limits to capital*. London: Verso, 2006.
- \_\_\_\_\_. “The right to the city”. In: *New Left Review*, n. 53, 2008.
- HESS, Remi. *Centre et peripherie*. Paris: Anthropos, 2001.
- KOWARICK, Lúcio. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LAMM, Adele O.; WISSENBAACH, Tomás C. “Paralelismo e alteridade: uma análise das relações entre a cidade do ‘consenso mundial’ e a política habitacional no município de São Paulo”. In: CARLOS, Ana Fani. A. e OLIVEIRA, Ariovaldo U. *Geografias das metrópoles*. São Paulo: Contexto, 2006.
- LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- LEFEBVRE, Henri. *O pensamento marxista e a cidade*. Póvoa de Varzim: Ulisseia, 1972.
- \_\_\_\_\_. *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Espace et politique*. Paris: Anthropos, 2000a.
- \_\_\_\_\_. *La production de l’espace*. Paris: Anthropos, 2000b.
- \_\_\_\_\_. *Espaço e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Le Droit à la ville*. Paris: Anthropos, 2009a.
- \_\_\_\_\_. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2009b.
- LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenau: Furb, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Saber ambiental: sustentabilidade, complexidade e poder*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- LIPIETZ, Alain. “A Ecologia Política e o Futuro do Marxismo”. *Ambiente e Sociedade*, v. 6, n.1. Campinas, 2003.
- LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. *Urban Fortunes*. California: University of California Press, 1987.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. “Metrópole, legislação e desigualdade”. In: *Revista de Estudos Avançados*, vol. 17, n. 48. São Paulo: IEA-USP, 2003, p. 151-166.
- \_\_\_\_\_. *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- \_\_\_\_\_. “Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectiva”. In: *Revista da Fundação SEADE*, vol. 14, n. 4. São Paulo, 2000, pp. 21-33.

MARTINS, Maria. L. R. “Conflitos Sócio-Ambientais Urbanos, Direitos Sociais e Interesse Difuso”. In: Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR, vol. 1. Belém, 2007.

\_\_\_\_\_ “Meio Ambiente e Assentamentos Populares nas Grandes Cidades Brasileiras”. In: *Bioikos*, vol. 19. Campinas, 2006, pp. 61-66.

\_\_\_\_\_ *Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo, Fapesp, 2006.

\_\_\_\_\_ “Os desafios da regularização de assentamentos urbanos precários”. In: FINK, Daniel R. (org.). *Temas de Direito Urbanístico 4*. São Paulo, Ministério Público e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005, pp. 25-38.

MARX, Karl. MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MASSONETO, Luis F. Operações Urbanas Consorciadas: a nova regulação urbana em questão, 2003. Porto Alegre: *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, n. 17. Porto Alegre, 2003, pp. 101-118.

\_\_\_\_\_ *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando D. M. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários*. São Paulo: RT, 2002.

MÉSZÁROS, István. *A teoria da alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo, 2006.

MOLOTCH, Harvey. “The City as a Growth Machine”. In: *The American Journal of Sociology*, 1976, vol. 82 (<http://nw-ar.com/face/molotch.html>).

NOGARA, Mônica. Conflitos ambientais na justiça. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2008.

O’CONNOR, James. “The second contradiction of capitalism”. In: BENTON, Ted. *The greening of marxism*. New York: Guilford Press, 1996.

OLIVEIRA, Francisco. “Acumulação capitalista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes”. *Revista Contraponto*, vol. 1, nº. 1. Rio de Janeiro, 1976, pp. 5-13.

\_\_\_\_\_ *Crítica à razão dualista – O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_ *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAULANI, Leda. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008.

\_\_\_\_\_ *Modernidade e discurso econômico*. São Paulo: Boitempo, 2005.

PEREIRA, Alvaro; TAVOLARI, Bianca. “O direito à cidade com o sinal invertido: a trajetória de funcionalização de um discurso crítico”. In: *Anais do 3º. Simpósio Ibero-Americano de Cidade e Cultura*. São Carlos, 2010.

PEREIRA, Paulo C. X. “A reestruturação imobiliária em São Paulo como chave para o desvendamento da metrópole atual”. In: CARLOS, Ana Fani. A. e OLIVEIRA, Ariovaldo U. *Geografia das metrópoles*, São Paulo, Contexto, 2006.

ROBIRA, Rosa T. “Planejamento urbano: discurso anacrônico, práticas globalizadas”. In: CARLOS, Ana Fani. A. e OLIVEIRA, Ariovaldo U. *Geografia das metrópoles*. São Paulo, Contexto, 2006.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997.

\_\_\_\_\_; SOMEKH, Nádia; NERY JR, J. M. *Instrumentos de manejo do solo urbano: experiências e possibilidades*. São Paulo, Instituto Pólis / Lincoln Institute, 1996.

ROVIRA, Nuria Benach. “Barcelona 1979-2004: da cidade olímpica à metrópole multicultural”. In: CARLOS, Ana Fani. A. e OLIVEIRA, Ariovaldo U. *Geografia das metrópoles*. São Paulo, Contexto, 2006.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento : crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1981.

\_\_\_\_\_. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

SÃO PAULO. Empresa Municipal de Urbanismo. *Prospecto de registro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada*. Acessado em novembro de 2011. Disponível em <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/emurb/arquivos/cepac/prospecto\\_oucae.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/emurb/arquivos/cepac/prospecto_oucae.pdf)>

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1994.

SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. *Cities in a world economy*. Thousand Oaks / Londres / Nova Délhi: Pine Forge Press, 1994.

SAULE JÚNIOR, Nelson (org.). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

\_\_\_\_\_. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SEABRA, Odette. *Meandros dos Rios nos Meandros do Poder. Tietê e Pinheiros: Valorização dos Rios e das Várzeas na Cidade de São Paulo*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1987.

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1975.

SMITH, Neil. “A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à ‘regeneração’ urbana como estratégia urbana global”. In: BIDOU-ZACHARIASEN (org.). *De volta à cidade*. São Paulo: Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_ “Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica”. In: ARANTES, ANTONIO (org.). *O espaço da diferença*. São Paulo: Papirus, 2000.

\_\_\_\_\_ “New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy”. *Antipode*, vol.34. Nova Iorque, dez. 2002, pp. 427-50.

\_\_\_\_\_ *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. London: Routledge, 1996.

\_\_\_\_\_ *Uneven development: nature, capital and the production of space*. Oxford: Blackwell, 1984.

SWYNGEDOUW, Eric. “A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e urbanização-cyborg” [1995]. In: ACSELRAD, Henri. *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP & A, 2001.

TAVARES, Maria C. "Império, território e dinheiro". In: Fiori, Jose L. (org.) *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

TOPALOV, Christian. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. *Espaço e Debates*, ano VIII, nº. 23. São Paulo: NERU, 1988.

\_\_\_\_\_ *Les promoteurs immobiliers; contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris: Mouton, 1974.

VAN ORDER, Robert. *Public Policy and Secondary Mortgage Markets*. Washington: Banco Mundial (Curso “Housing Finance in Emerging Markets: Policy and Regulatory Challenges”), mar. 2003.

VEDROSSI, Alessandro Olzon. *A securitização de Recebíveis Imobiliários: Uma Alternativa de Aporte de Capitais para Empreendimentos Residenciais no Brasil*. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Engenharia de Construção Civil, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

VIDEIRA, Sandra Lúcia. “São Paulo: centro da gestão bancária”. In: CARLOS, Ana Fani A.; OLIVEIRA, Ariovaldo U. (orgs.). *Geografia das metrópoles*. São Paulo: Contexto, 2006.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1998.

WORLD BANK. *Building Institutions for Markets*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2002.