

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos
metrópole

financeirização, mercantilização
e urbanismo neoliberal

Cadernos Metrópole
v. 19, n. 39, pp. 339-690
maio/ago 2017

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3900>

Catálogo na Fonte – Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfoury / PUC-SP

Cadernos Metrópole / Observatório das Metrópoles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999–,

Semestral

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

A partir do segundo semestre de 2009, a revista passará a ter volume e iniciará com v. 11, n. 22

A partir de 2016, a revista passou a ser quadrimestral.

1. Regiões Metropolitanas – Aspectos sociais – Periódicos. 2. Sociologia urbana – Periódicos.
I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Observatório das Metrópoles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metrópoles

CDD 300.5

Periódico indexado no SciELO, Redalyc, Latindex, Library of Congress – Washington

Cadernos Metrópole

Profa. Dra. Lucia Bógus

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metrópoles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Observatório das Metrópoles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fundão

21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Telefone: (55-11) 94148.9100

cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrolopes.net>

Secretária

Raquel Cerqueira

Plano de Incentivo à Pesquisa
PIPEq
PUC-SP
Este número recebeu apoio
do Programa PIPEq/PUC-SP





metrópole

financeirização,
mercantilização
e urbanismo neoliberal



PUC-SP

Reitora

Maria Amalia Pie Abib Andery

educ

EDUC – Editora da PUC-SP

Direção

José Luiz Goldfarb

Conselho Editorial

Maria Amalia Pie Abib Andery (Presidente), José Luiz Goldfarb, José Rodolpho Perazzolo,
Karen Ambra, Ladislau Dowbor, Lucia Maria Machado Bógus, Mary Jane Paris Spink,
Matthias Grenzer, Norval Baitello Junior, Oswaldo Henrique Duek Marques

Coordenação Editorial

Sonia Montone

Revisão de português

Equipe Educ

Revisão de inglês

Carolina Siqueira M. Ventura

Revisão de espanhol

Vivian Motta Pires

Projeto gráfico, editoração

Raquel Cerqueira

Capa

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16

05014-901 São Paulo - SP - Brasil

Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085

educ@pucsp.br

www.pucsp.br/educ



cadernos metrópole

EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Eustógio Wanderley Correia Dantas (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Luciana Teixeira Andrade** (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Orlando Alves dos Santos Júnior** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Sérgio de Azevedo** (Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes/Rio de Janeiro/ Brasil) **Suzana Pasternak** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Aldo Paviani** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Alfonso Xavier Iracheta** (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) **Ana Cristina Fernandes** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ana Fani Alessandri Carlos** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ana Lucia Nogueira de P. Britto** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Ana Maria Fernandes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Andrea Claudia Catenazzi** (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) **Angélica Tanus Benatti Alvim** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Arlete Moyses Rodrigues** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Carlos Antonio de Mattos** (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) **Carlos José Cândido G. Fortuna** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Claudino Ferreira** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Cristina López Villanueva** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Edna Maria Ramos de Castro** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Eleanor Gomes da Silva Palhano** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Erminia Teresinha M. Maricato** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Félix Ramon Ruiz Sánchez** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Fernando Nunes da Silva** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **Frederico Rosa Borges de Holanda** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Geraldo Magela Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Gilda Collet Bruna** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Gustavo de Oliveira Coelho de Souza** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heliana Comin Vargas** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heloísa Soares de Moura Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Jesus Leal** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **José Alberto Vieira Rio Fernandes** (Universidade do Porto, Porto/Portugal) **José Antônio F. Alonso** (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil) **José Machado Pais** (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Marcos Pinto da Cunha** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **José Maria Carvalho Ferreira** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Tavares Correia Lira** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Leila Christina Duarte Dias** (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) **Luciana Corrêa do Lago** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luís Antonio Machado da Silva** (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luis Renato Bezerra Pequeno** (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Márcio Moraes Valença** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marco Aurélio A. de F. Gomes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Maria Cristina da Silva Leme** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Maria do Livramento M. Clementino** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marília Steinberger** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Marta Dominguéz Pérez** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **Montserrat Crespi Vallbona** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Nadia Somekh** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Nelson Baltrusis** (Universidade Católica do Salvador, Salvador/Bahia/Brasil) **Norma Lacerda** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ralfo Edmundo da Silva Matos** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Raquel Rolnik** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ricardo Toledo Silva** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Roberto Luís de Melo Monte-Mór** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Rosa Maria Moura da Silva** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/Paraná/Brasil) **Rosana Baeninger** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Sarah Feldman** (Universidade de São Paulo, São Carlos/São Paulo/Brasil) **Vera Lucia Michalany Chaia** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Wrana Maria Panizzi** (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil)

Colaboradores deste número

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Adriano Botelho (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Alex Ferreira Magalhães (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Alexandro Ferreira Cardoso da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Ana Paula Correa de Carvalho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Antonio Carlos Alkmin dos Reis (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Artur Monteiro (Fundação Vitória Amazônica, Manaus/AM/Brasil) Benny Schvarsberg (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Blanca Rebeca Ramires Velásquez (Universidad Autónoma de Madrid, Madrid/Espanha) Camila d'Otaviano (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Carlos Antônio Brandão (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Carolina Zuccarelli (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ/Brasil) Charles Freitas Pessanha (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Christopher Gaffney (University of Zurich, Zurique/Suíça) Cidoval Moraes de Sousa (Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa/PB/Brasil) Daniel Medeiros de Freitas (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Daniel Sanfelice (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ/Brasil) Daniel Veloso Hirata (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ/Brasil) Demóstenes Andrade de Moraes (Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande/PB/Brasil) Edgar Samuel Jaramillo Gonzalez (Universidad de Los Andes, Bogotá, Colômbia) Eduardo Alberto Cusce Nobre (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Eliana Mara Pellerano Kuster (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, Vitória/ES/Brasil) Eliane da Silva Bessa (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Emilio Pradilla Cobos (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco/México DF/México) Érica Tavares da Silva Rocha (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ/Brasil) Ernesto López Morales (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Fania Fridman (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Frederico Rosa Borges de Holanda (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Geraldo Magela Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Gilmar Mascarenhas (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Gislene Pereira (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Gustavo Antonio das Neves Bezerra (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Heloisa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Hipólita Siqueira de Oliveira (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Inaiá Carvalho (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) João Farias Rovati (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) João Luiz Pereira Domingues (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ/Brasil) João Manuel Machado Ferrão (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) Jorge Blanco (Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina) José Julio Lima (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Juliano Pamplona Ximenes Ponte (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Leo Heller (Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luciana da Silva Andrade (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luciana de Oliveira Royer (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Luciana do Lago (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luiz Antonio Machado (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luiz Augusto Rodrigues (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ/Brasil) Luiz Renato Bezerra Pequeno (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE/Brasil) Manuel Villaverde Cabral (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) Marcelo Tadeu Baumann Burgos (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Maria Beatriz Cruz Rufino (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Marcia da Silva Pereira Leite (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Marcio Moraes Valença (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Marcos Barcellos de Souza (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Maria Julieta Nunes de Souza (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Maria Ligia de Oliveira Barbosa (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Mariana Fix (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Mariane Campelo Koslinski (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Mauro Osório (Instituto Pereira Passos, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Norma Lacerda Gonçalves (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Olga Firkowski (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Pablo Lira (Instituto Jones dos Santos Neves, Vitória/ES/Brasil) Paulo Roberto Ferreira Carneiro (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Paulo Gabriel Godinho Delgado (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP/Brasil) Paulo Roberto Rodrigues Soares (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Pedro Celio Alves Borges (Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO/Brasil) Pedro Pirez (Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina) Pedro Roberto Jacobi (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Rafael Soares Gonçalves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rainer Randolph (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rita Veloso (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) Robert Moses Pechman (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rodrigo Santos de Faria (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Rosa Moura (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/PR/Brasil) Rosana Denaldi (Universidade Federal do ABC, Santo André/São Paulo/Brasil) Rosângela Dias Oliveira da Paz (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Ruben Katzman (Universidad Católica del Uruguay, Montevideo/Uruguai) Saint-Clair Trindade Jr. (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) Sandra Lencioni (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Simone Aparecida Polli (Universidade Federal Tecnológica do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Virginia Pontual (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil)

sumário

347 Apresentação

dossiê: financeirização, mercantilização e urbanismo neoliberal

- | | | |
|---|------------|--|
| Financialization, commodification and space-time restructuring: reflections from the systemic cycles of accumulation approach and the theory of double movement | 351 | Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento
Luiz César de Queiroz Ribeiro
Nelson Diniz |
| Financialization: concepts, experiences and relevance to the field of Brazilian urban planning | 379 | Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro
Jeroen Klink
Marcos Barcellos de Souza |
| New urban sprawl vectors of the real estate-financial complex in São Paulo | 407 | Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo
Paula Freire Santoro
Raquel Rolnik |
| The metropolis in-between neoliberalism and the common: disputes and alternatives in the contemporary production of space | 433 | A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produção contemporânea do espaço
João Bosco Moura Tonucci Filho
Felipe Nunes Coelho Magalhães |
| Urban partnership operations with Cepac: a part of the constitution of the real estate-financial complex in Brazil? | 455 | Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil?
Láisa Eleonora Maróstica Stroher |
| Tourism gentrification in Lisbon: neoliberalism, financialization and austerity urbanism in the period of the 2008-2009 capitalist post-crisis | 479 | Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009
Luís Mendes |

- The neoliberal spatiality of social housing production in the metropolitan areas of Valparaíso and Santiago (1990-2014): for the ideological construction of a human face? **513** La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano?
Rodrigo Hidalgo Dattwyler
Voltaire Christian Alvarado Peterson
Daniel Santana Rivas
- Urban accumulation downturn in Brazilian cities: the state crisis in view of the market crisis **537** A retração da acumulação urbana nas cidades brasileiras: a crise do Estado diante da crise do mercado
Suely Ribeiro Leal
- The public policy for urban water supply and sanitation services in Brazil: financialization, commodification and resistance perspectives **557** A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência
Ana Lucia Britto
Sonaly Cristina Rezende
- Política urbana no Brasil e Estados Unidos: Estado, atores econômicos e cenários de desenvolvimento local **583** Urban politics in Brazil and the US: state, economic actors and local development scenarios
Nelson Rojas de Carvalho

Artigos complementares

- Regulation inside out? An analysis about the urban regulation instituted in the municipalities of the Campinas Metropolitan Region between 1970 and 2006 **609** Regulação às avessas? Uma análise sobre a legislação urbanística instituída nos municípios da Região Metropolitana de Campinas entre 1970 e 2006
Sidney Piochi Bernardini
- Public space and the playing aspect as strategies of human urban planning in Copenhagen, Barcelona, Medellín and Curitiba **635** O espaço público e o lúdico como estratégias de planejamento urbano humano em: Copenhagen, Barcelona, Medellín e Curitiba
Marina Simone dias
Milton Esteves Júnior
- The relation between public municipal investment and quality of life in the metropolitan cities of Chile **665** La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile
Arturo Orellana
Catalina Marshall
- 687** Instruções aos autores

Apresentação

O capitalismo atravessa, desde os anos 1970, uma crise global expressa pela combinação entre baixo crescimento da economia mundial, sucessivas bolhas especulativas, explosão em diversas escalas das desigualdades sociais entre os muitos ricos e o restante da população, fragilização da função regulatória dos Estados Nacionais, entre outros traços. A hoje famosa crise das hipotecas subprimes de 2007-2008, iniciada nos Estados Unidos e tornada global, vem suscitando nos meios acadêmicos o debate sobre a vigência de tendências à financeirização do capitalismo expressas pela emergência de um padrão sistêmico de acumulação de riqueza baseado em endividamento, liquidez, securitização e rentismo que penetra profundamente na economia, indo além da exacerbação do tradicional bancário e desencadeando efeitos societários mais gerais. A literatura vem apontando como carro-chefe dessa transformação o desenvolvimento de uma indústria financeira global com capacidade de gerar novas mercadorias baseadas em títulos e dívidas, decorrente do acúmulo da sua capacidade de articular mercados creditício, de capitais e de derivativos.

O tema da financeirização penetrou nos meios acadêmicos ganhando, pouco a pouco, importância na agenda de pesquisa dedicada aos estudos urbanos. Sem pretender construir o mapeamento sistemático, podemos identificar alguns eixos de análise presente na literatura já bastante robusta que trata do tema denominando a financeirização urbana.

Em primeiro lugar, algumas pesquisas vêm buscando entender as condições criadas pela indústria financeira para tornar viáveis novas modalidades e condições de circulação do capital no meio ambiente construído, setor que historicamente apresentava como limite o fato de implicar na imobilização de longa duração de grandes massas de capital fixo. As inovações financeiras decorrentes da mobilização de investidores institucionais, como fundo de pensão, fundos de investimentos, fundos imobiliários, companhias de seguros, têm permitido a criação da liquidez para investimento de capital imobiliário, mudando a intensidade, a natureza e a escala das transformações do meio ambiente construído.

Outro eixo da pesquisa tem buscado lançar luz nas novas ondas de privatização dos serviços urbanos impulsionadas pela financeirização, não apenas pela maior abundância de capital-dinheiro disponível, mas também pelas possibilidades de integrar esse setor na gestão de portfólios de negócios

dos grandes grupos econômicos, forma organizacional típica do capital financeirizado. Se antes a privatização retirava a provisão dos serviços urbanos do âmbito político-institucional dos serviços públicos e dos direitos sociais para inseri-los na rentabilidade capitalista, as novas ondas de privatização submetem a sua gestão às condições que regulam o movimento do capital no mercado financeiro.

Um terceiro eixo refere-se à proliferação das operações urbanas baseadas nas parcerias público-privadas como padrão de planejamento da cidade, nas quais o financiamento se funda na geração e valorização de instrumentos próprios do mercado de capital, como os conhecidos Cepacs. O desenho urbanístico e arquitetônico dessas operações assim como as escolhas dos lugares, dos atores, da estratégia de realização ficam subordinados a estudos da modelagem financeira que assegure a conexão entre valorização imobiliária dos empreendimentos projetados e a valorização dos ativos financeiros criados para circularem no mercado de capitais.

Por fim, podemos identificar o eixo da pesquisa sobre a financeirização urbana que analisa a conexão entre a financeirização e as finanças públicas das municipalidades, expressa nas práticas de venda antecipada de receitas futuras, oriundas da cobrança de tributos sobre a propriedade imobiliária incidente nas zonas mais valorizadas da cidade, condicionando os governos a concentrarem os investimentos urbanos nesses pedaços.

Se a hipótese da financeirização urbana é evidenciada na literatura como fenômeno em curso, com fortes tendências a universalizar-se em razão da mundialização da indústria financeira, ela parece se difundir de forma variegada na escala do sistema-mundo capitalista. Por essa razão, a chamada para o presente número de *Cadernos Metrópole* foi formulada com a intenção de sugerir reflexões que criem as bases teóricas e empíricas necessárias à compreensão de como, no Brasil e na América Latina, estão se constituindo as conexões entre financeirização e a difusão do urbanismo liberal. Nesse contexto periférico, o traço distintivo central que emerge é, de um lado, processos de destruição criativa espacial e institucional que anteriormente embebiavam a cidade em mecanismos de proteção anexos ao mercado, contramercados ou mitigadores dos efeitos desarticuladores do mercado; e, de outro lado, a constituição de novos marcos regulatórios e formas de governança urbana que buscam colocar no centro da política urbana a "disciplina de mercado".

O conjunto dos artigos selecionados foi um interessante mosaico de reflexões que podem ser agrupadas em dois conjuntos: o primeiro dedicado a propor a reflexão teórica e conceitual sobre os temas da financeirização e da sua tradução em modelos liberais de urbanismo. O segundo, reunindo artigos que apresentam análises de processos concretos de transformações urbanas que traduzem esses dois processos.

Assim, no artigo *Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento*, Luiz César de Queiroz Ribeiro e Nelson Diniz propõem uma reflexão conceitual sobre os processos de financeirização do capitalismo e de mercantilização e suas implicações no atual ciclo de reestruturação espaço-temporal a partir das teorias do sistema-mundo capitalista e da economia política das relações internacionais. Já, no artigo *Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro*, Jeroen Klink e Marcos Barcellos de

Souza sistematizam a literatura internacional e nacional e analisam a relevância do debate para o campo do planejamento urbano, priorizando as questões brasileiras. Ainda nesse grupo de textos conceituais, insere-se o artigo *A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produção contemporânea do espaço*. Nele, João Bosco Moura Tonucci Filho e Felipe Nunes Coelho Magalhães propõem uma sintética reflexão teórica acerca de como as contradições da produção do espaço da metrópole contemporânea podem ser compreendidas a partir do embate entre dois polos políticos e teóricos contrapostos – o do neoliberalismo e do bem comum. Para tanto, o trabalho explora injunções e cruzamentos geo-históricos entre neoliberalismo e metrópole, assim como os processos de endividamento e financeirização da cidade.

No segundo grupo de artigos, Paula Freire Santoro e Raquel Rolnik, em *Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo*, exploram o conceito de complexo imobiliário-financeiro na análise ainda preliminar das conexões globais-locais da financeirização na compreensão de uma nova frente de expansão imobiliária junto ao Rodoanel. Esse tema é novamente explorado no artigo de Laisa Eleonora Maróstica Stroher, *Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil?*, no qual a autora apresenta uma visão crítica panorâmica sobre a literatura acerca da implementação das operações urbanas consorciadas (OUCs) com Cepacs no Brasil.

Mudando de objeto e de continente, Luís Mendes, em *Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009*, propõe pensar a relação entre financeirização da produção imobiliária e prática do urbanismo neoliberal na explicação das tendências da gentrificação turística da cidade de Lisboa na última década. Já Suely Ribeiro Leal, em *A retração da acumulação urbana nas cidades brasileiras: a crise do Estado diante da crise do mercado*, apresenta a reflexão sobre a hipótese da retração das tendências da expansão da acumulação urbana como força de transformação das cidades brasileiras em razão dos impactos da crise mundial de 2008 sobre o nosso mercado imobiliário.

Centrando a atenção mais em aspectos institucionais, o presente número apresenta três interessantes reflexões sobre condições que favorecem ou dificultam o avanço de políticas públicas orientadas pela financeirização urbana e a mercantilização da cidade. Em *A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência*, Ana Lucia Britto e Sonaly Cristina Rezende analisam como foram criados marcos institucionais favoráveis à financeirização e à mercantilização do serviço de saneamento em razão das ambiguidades práticas e de concepção da política de abastecimento de água e esgotamento sanitário durante as gestões do Partido dos Trabalhadores entre 2007 e 2014. Por outro lado, Nelson Rojas de Carvalho, em *Urban politics in Brazil and the US: state, economic actors and local development scenarios*, propõe interessante reflexão comparativa sobre diferentes padrões de articulação entre mercado e estado em unidades subnacionais no Brasil e nos EUA. O artigo enfatiza que a atrofia organizacional dos atores econômicos no Brasil, em nível local, associada à presença das gramáticas políticas do clientelismo e corporativismo nos governos municipais colocam-se como desafios analíticos para o uso de teorias urbanas inspiradas pela

economia política norte-americana, como o regime urbano e as teorias de máquinas de crescimento.

Por último, o dossiê deste número de *Cadernos Metrópole* publica a reflexão proposta por Rodrigo Hidalgo Dattwyler, Voltaire Christian Alvarado Peterson e Daniel Santana Rivas, em *La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano?*, sobre como o neoliberalismo em torno da política de habitação social, praticada nas cidades chilenas de Valparaíso e Santiago, no período 1990-2014, constituiu discursos humanistas que atuam como o que os autores chamam ideologias espaciais legitimadoras da expansão da produção imobiliária capitalista e mercantilizadora da cidade.

Fora do dossiê temático, publicamos ainda o artigo de Sidney Piochi Bernardini, *Regulação às avessas? Uma análise sobre a legislação urbanística instituída nos municípios da Região Metropolitana de Campinas entre 1970 e 2006*, que examina as consequências da contradição entre a autonomia municipal e a necessidade da regulação urbanística do território metropolitano, tomando o caso da Região Metropolitana de Campinas–SP. Os dois últimos artigos que compõem este número tratam de temas e questões que certamente estão fora da concepção do urbanismo liberal impulsionado pela financeirização. Marina Simone Dias e Milton Esteves Júnior, em *O espaço público e o lúdico como estratégias de planejamento urbano humano em: Copenhague, Barcelona, Medellín e Curitiba*, apresentam uma perspectiva comparativa, envolvendo as cidades de Copenhague, Barcelona, Medellín e Curitiba, sobre o papel de um urbanismo dos espaços públicos baseado em valores de liberdade, diversidade e lazer poder gerar conexões virtuosas entre práticas sociais, cultura urbana e afirmação da cidadania. Por outro lado, Arturo Orellana e Catalina Marshall, em *La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile*, usando informações de uma pesquisa empírica em cidades chilenas, refletem sobre os desafios na promoção da qualidade de vida na escala metropolitana, confrontando as alternativas via os investimentos públicos municipais e os investimentos privados.

Luiz César de Queiroz Ribeiro
Orlando Alves dos Santos Jr.
Organizadores

Luiz César de Queiroz Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia/Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
lcqueiroz@gmail.com

Orlando Alves dos Santos Jr.

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
orlando.santosjr@gmail.com

Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento

Financialization, commodification and space-time restructuring: reflections from the systemic cycles of accumulation approach and the theory of double movement

Luiz César de Queiroz Ribeiro
Nelson Diniz

Resumo

Pretendemos, com este artigo, refletir sobre as relações entre financeirização e mercantilização. O principal objetivo desta pesquisa é encontrar marcos teóricos para a compreensão do atual ciclo de reestruturação espaço-temporal a partir das teorias do sistema-mundo capitalista e da economia política das relações internacionais. Nossa exposição possui dois objetivos. Primeiro, posicionaremos-nos, a partir das perspectivas braudeliana e polanyiana, nos debates sobre os sentidos atribuídos à financeirização e à mercantilização. Em seguida, ilustraremos, com alguns exemplos, como essas perspectivas sugerem a construção de novos olhares sobre fenômenos que estão no centro das investigações no campo dos estudos urbanos e territoriais.

Palavras-chave: financeirização; mercantilização; ciclos sistêmicos de acumulação; duplo movimento.

Abstract

We intend, with the present article, to reflect on the relations between financialization and commodification. The main objective of this research is to find theoretical frameworks for the understanding of the current cycle of space-time restructuring based on the theories of the capitalist world-system and of the political economy of international relations. Our exposition has two objectives. First, we will position ourselves, from a Braudelian and Polanyian perspective, in the debates about the meanings attributed to financialization and commodification. Next, we will illustrate, with some examples, how these perspectives suggest the construction of new views on phenomena that are at the center of investigations in the field of urban and territorial studies.

Keywords: *financialization; commodification; systemic cycles of accumulation; double movement.*

Introdução

Pretendemos, com o presente artigo, refletir sobre as relações entre financeirização e mercantilização, considerados os impactos urbanos e territoriais desses processos inter-relacionados. Ao fazê-lo, apresentaremos algumas das hipóteses da pesquisa “Metrópole, Capital e Estado”, desenvolvida no âmbito do Observatório das Metrópoles. Em linhas gerais, o principal objetivo dessa pesquisa é encontrar marcos teóricos para a compreensão do atual ciclo de reestruturação espaço-temporal a partir das teorias do sistema-mundo capitalista e das teorias da economia política das relações internacionais, fundadas numa matriz braudeliana.

Em nossa opinião, as justificativas imediatas para uma reflexão dessa natureza podem ser deduzidas do próprio tema do seminário para o qual foi originalmente elaborada: “Crisis mundial y financiarización: impactos urbanos y territoriales”.¹ Como se sabe, as mudanças urbanas e territoriais típicas da atual fase de desenvolvimento do capitalismo expressam, cada vez mais, uma lógica geral de produção social do espaço que está determinada pelas novas formas de acumulação financeirizada. Sem dúvida, essas formas manifestaram, explícita e abertamente, seus efeitos mais contraditórios desde o início da última grande crise sistêmica do capitalismo, ainda em curso.²

Pois bem, organizaremos nossa exposição em torno de dois objetivos básicos. Em primeiro lugar, pretendemos nos posicionar, a partir de uma perspectiva braudeliana e polanyiana, nos debates sobre os diferentes sentidos atribuídos à financeirização e à mercantilização. Desse modo, buscamos contribuir para

uma melhor definição dos limites teóricos entre esses dois conceitos fundamentais. Em seguida, procuramos ilustrar, com alguns exemplos, de que maneira essas leituras particulares sugerem a possibilidade de construção de um novo olhar sobre fenômenos e objetos que estão no centro das investigações no campo dos estudos urbanos e territoriais.

O que é financeirização?

É comum iniciar o debate sobre o significado da financeirização contemporânea do capitalismo enfatizando sua forma de manifestação mais aparente. Sendo assim, podemos afirmar, em consonância com Braga (1997), que esse processo se refere, antes de tudo, à “crescente e recorrente defasagem, por prazos longos, entre os valores dos papéis representativos da riqueza [...] e os valores dos bens, serviços e bases técnico-produtivas em que se fundam a reprodução da vida e da sociedade” (p. 196). O Quadro 1 permite ilustrar essa tendência atual por intermédio da comparação entre o crescimento do estoque de ativos financeiros e o do PNB mundiais.

É evidente que a identificação da defasagem entre o valor dos ativos financeiros e o dos bens e serviços não é, de modo algum, suficiente para definir com precisão o processo em tela. Não obstante, os dados acima indicam que, mesmo após a crise sistêmica de acumulação iniciada em 2007-2008, mantiveram-se as projeções de crescimento da desproporção entre esses valores. Portanto, ainda de acordo com Braga (1997), tomamos como um ponto de partida mais consistente a ideia segundo a

Quadro 1 – Riqueza fictícia e renda real

Ano	Estoque mundial de ativos financeiros* (US\$ trilhões)	PNB mundial (US\$ trilhões)	Relação estoque ativos financeiros/PNB
1980	12	11,8	1,02
1993	53	24,9	2,13
1996	69	30,3	2,28
1999	96	31,1	3,09
2003	118	37,1	3,18
2006	167	48,8	3,42
2007	200**	54,8	3,65
2010***	209	55,9	3,74

* Inclui ações e debêntures, títulos de dívida privados e públicos e aplicações bancárias; não inclui derivativos.

** Estimativas. *** Projeções.

Fonte: Elaborado por Paulani (2009) a partir de dados do McKinseys Global Institute (ativos) e do FMI (PNB).

qual a financeirização deve ser compreendida como o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. Quer dizer, como um processo geral de transformação do capitalismo que se torna estrutural, cria novas formas institucionais, marca as estratégias de todos os agentes privados relevantes, altera a operação das finanças e dos gastos públicos e, de alguma maneira, diferencia-se dos modos de manifestação do capital enquanto expressão do valor-trabalho.

Com efeito, são muito variadas as formas de explicar e enunciar as características, as causas e as consequências da denominada financeirização. Dentre elas, destacamos, por exemplo:

a) a releitura das reflexões de Marx (1986) sobre o capital portador de juros e o capital fictício, assim como de suas teorias da renda;

b) a retomada das teorias sobre o advento e as relações entre o imperialismo e o capital financeiro, na passagem do século XIX ao XX.

Teorias desenvolvidas, principalmente, por autores clássicos do marxismo, como Hilferding (1986), Bukharin (1986) e Lenin (1977);

c) o resgate das teorias do capitalismo monopolista, que consolidaram e ampliaram as formulações dos clássicos do marxismo e que se referem, por exemplo, às elaborações semanais de Magdoff e Sweezy (1987);

d) as abordagens que buscam compreender as relações entre as crises de sobreacumulação de capitais e a produção social do espaço. Sem dúvida, Lefebvre (2008) e Harvey (2015) são seus principais expoentes;

e) as teses e teorias sobre o surgimento do regime de acumulação financeirizado ou com dominância financeira, elaboradas por autores tais como Aglietta (1998) e Boyer (2000). Em nossa opinião, essas teses e teorias se tornaram as formas mais difundidas de compreensão crítica da financeirização contemporânea, sobretudo na versão formulada por Chesnais (2002);

f) a hipótese da instabilidade financeira do capitalismo, de matriz pós-keynesiana, desenvolvida por autores como Minsky (1982), e que expressam a renovação e a atualização da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* de Keynes (1986);

g) as distintas perspectivas que denominamos, provisoriamente, sociologia econômica e/ou geografia econômica da acumulação financeira. Sublinhamos, por exemplo, as reflexões de: 1) Lapavistas (2009), sobre as novas formas de expropriação financeira; 2) García-Lamarca e Kaika (2016), sobre a biopolítica do endividamento hipotecário; e 3) Bauman (2010), sobre a vida à crédito;

h) as teorias do sistema-mundo capitalista e as teorias da economia política das relações internacionais, de viés braudeliano, cujos principais representantes são Wallerstein (2011), Arrighi (2003) e Fiori (2014). Ressaltamos, principalmente, a concepção dos ciclos sistêmicos de acumulação, apresentada por Giovanni Arrighi em seu clássico *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*.

Sem deixar de dialogar com as demais abordagens, tomamos como referência fundamental a concepção dos ciclos sistêmicos de acumulação. Desse modo, tal como Arrighi (2003), acreditamos que é possível buscar formas de compreensão das atuais transformações do capitalismo “à luz de padrões de repetição e evolução que abarcam todo o curso do capitalismo histórico como sistema mundial” (p. 4). Para nós, ainda em consonância com Arrighi (ibid.), a ampliação dos horizontes de referência espaço-temporais permite revelar como “tendências que pareciam inéditas e imprevisíveis começam a afigurar-se familiares”.

Dito de outra maneira, buscamos relativizar ou mesmo superar as interpretações que enfatizam, excessivamente, as mudanças contemporâneas do capitalismo.

Tempo, espaço e capitalismo na perspectiva braudeliana

Como já mencionado, a concepção dos ciclos sistêmicos de acumulação está fundada no pensamento de Fernand Braudel, particularmente nas suas formas de conceber o papel do tempo e do espaço na explicação dos processos sociais e em sua descrição singular das características gerais do capitalismo. Portanto, antes de nos referirmos sistematicamente a essa concepção, apresentaremos alguns elementos de sua fundamentação teórico-metodológica.

A injeção de história na economia

Em sua exposição sobre as posturas metodológicas estabelecidas por Braudel, Cecilio (2012) destaca, em primeiro lugar, o que denomina “injeção de história na economia”. Ao fazê-lo, aponta dois “méritos” principais na abordagem histórico-social de matriz braudeliana. De um lado, ela permitiria identificar padrões de recorrência típicos de toda a história do capitalismo e fundamentais para a compreensão do mundo contemporâneo.³ De outro, seria um contraponto aos distintos modos de elaboração de leis sociais abstratas e universalmente válidas, sobretudo as produzidas no campo das ciências econômicas.⁴

De acordo com Wallerstein (2006), no que diz respeito à concepção do tempo, Braudel travou uma “batalha” teórico-metodológica em duas frentes, isto é, “contra as duas posições nominalmente antitéticas que vêm dominando o pensamento social desde pelos menos a metade do século XIX, as epistemologias ideográfica e nomotética” (p. 161). A perspectiva ideográfica é a que se concentra em datar acontecimentos para obter “uma cronologia e, por conseguinte, uma narrativa, um relato, uma história que é peculiar e explicável somente em seus próprios termos” (ibid.). A perspectiva nomotética, por sua vez, ao pretender distinguir padrões universais do comportamento humano, torna o tempo histórico irrelevante. Em seus esforços de superação simultânea das epistemologias ideográfica e nomotética, Braudel (1990) recorreu à construção de uma tipologia diferencial dos tempos histórico-sociais. Para tanto, ainda segundo Wallerstein (2006), sublinhou a importância dos ritmos cíclicos e das estruturas duradouras, em detrimento do tempo breve da história dos acontecimentos.

Braudel (1990) não defendeu que os historiadores e cientistas sociais abandonassem por completo o tempo dos acontecimentos, “a mais caprichosa, a mais enganadora das durações” (p. 11). Não obstante, sugeriu “sair-se dele para voltar a ele mais tarde, mas com outros olhos, carregados com outras inquietações, com outras perguntas” (ibid., p. 17). Em sua perspectiva, todo trabalho histórico decompõe o tempo passado de acordo com preferências e exclusões. A história tradicional, por exemplo, privilegiou a narrativa atenta ao tempo breve, “à medida dos indivíduos, da vida cotidiana,

das nossas ilusões, das nossas rápidas tomadas de consciência” (ibid., p. 11). Por seu turno, a história econômica e social salientou a oscilação cíclica e sua duração. Trata-se do recitativo da conjuntura, que investiga o passado o dividindo em amplas seções. Acima do recitativo da conjuntura, encontrar-se-ia “uma história de fôlego ainda mais contido e, nesse caso, de amplitude secular: trata-se da história de longa, e mesmo de muito longa, duração” (ibid., p. 10). Nos termos de Braudel (ibid.), considerar a longa duração significa reconhecer que todas as possíveis escalas e fragmentações do tempo devem ser compreendidas a partir da “profundidade” e das “estruturas” em torno das quais gravitam. Isto é, envolve “familiarizar-se com um tempo que se tornou mais lento, por vezes, até quase ao limite da mobilidade” (p. 17).

Portanto, apesar de conceber a “existência de dezenas e até centenas de tempos na história” (Rojas, 2013, p. 21), Braudel elaborou sua proposta metodológica das temporalidades diferenciais a partir da “tripla esquematização do tempo dos acontecimentos ou tempo da curta duração, tempo das conjunturas ou tempo médio e tempo longo das estruturas, o tempo da longa duração histórica” (ibid.). Para Rojas, a concepção braudeliiana das temporalidades diferenciais conduz à desconstrução da visão moderna do tempo. Quer dizer, em oposição ao tempo linear, plano e unitário, Braudel elaborou uma “nova teoria da decomposição e diferenciação temporal” (ibid., p. 23) – teoria fundada em “tempos e durações de densidade e intensidade diferenciadas, hierarquizados, entre os quais o mais importante é a longa duração” (ibid.).

O espaço-tempo ampliado: da economia-mundo europeia à economia mundial capitalista

Braudel definiu sua investigação da história de longa duração do capitalismo, entre os séculos XV e XVIII, como uma tentativa de “vincular o capitalismo, sua evolução e seus meios a uma história geral do mundo” (Braudel, 1987, p. 30). Para tanto, discerniu uma unidade que se afirmou progressivamente sobre a existência de todas as economias. Para explicar o processo de constituição da sociedade mundial hierarquizada, estabeleceu a distinção entre economia mundial e economia-mundo.⁵

As economias-mundos são definidas a partir de três aspectos básicos: 1) ocupam um espaço geográfico determinado, ainda que potencialmente suscetível a rupturas; 2) organizam-se em torno de um centro ou núcleo, um polo representado por uma cidade dominante; e 3) dividem-se em zonas sucessivas: o centro, as zonas intermediárias e as margens. Considerada a organização hierárquica da sociedade mundial, essas zonas concêntricas são progressivamente desfavorecidas à medida que se distanciam do núcleo – locus dos preços e salários altos, das indústrias lucrativas, do desenvolvimento técnico-científico e do afluxo de metais preciosos, de moedas e de títulos de crédito.⁶

Pois bem, a partir da ampliação das escalas espaço-temporais de explicação dos processos sociais, Braudel (ibid.) demonstrou como a economia-mundo europeia constituiu-se na matriz do capitalismo e da economia mundiais. Para reconstruir essa trajetória, enfatizou movimentos de centragem, descentragem e recentragem. Isto é, concentrações e deslocamentos

de poder realizados no curso de conflitos, tensões e crises econômicas.

Até aproximadamente 1750, os centros dominantes da economia-mundo europeia foram cidades ou cidades-Estados: sucessivamente, Veneza, Antuérpia, Gênova e Amsterdam. A partir de então, criações e dominações urbanas foram substituídas pela dominação nacional. Quando o centro da economia-mundo europeia se deslocou para Londres, a Inglaterra já era uma economia nacional, ou seja, “um espaço político transformado pelo Estado, em virtude de necessidades e inovações da vida material, num espaço econômico *coerente*, unificado, cujas atividades podiam encaminhar-se em conjunto numa mesma direção” (ibid., p. 36). A ascensão de Londres, assim como a transformação da Inglaterra em economia nacional unificada, inaugurou uma nova etapa da história do capitalismo.

Braudel (ibid.) observa que a Revolução Industrial inglesa foi decisiva no deslocamento do centro da economia-mundo europeia, no século XVIII, de Amsterdam para Londres. No entanto, ao contrário do que sugere o termo “revolução”, tratou-se de fenômeno lento e de determinações profundas. Seja como for, a partir desse momento, a economia-mundo europeia tornou-se, progressivamente, economia mundial capitalista, baseada na formação de monopólios de direito ou de fato e na exploração dos recursos do mundo inteiro.

O processo de centragem, descentragem e recentragem da economia-mundo europeia, em benefício de Londres, assim como a transformação da Inglaterra num espaço político e econômico coerente, já indicam alguns dos traços da concepção braudeliana do capitalismo. Sugerem, acima de tudo, uma dialética entre

poderes capitalistas e poderes territoriais. A dialética entre Estado e capital será retomada mais adiante. Antes disso, é preciso destacar de que maneira, segundo essa concepção, a flexibilidade, o ecletismo e a liberdade de escolha são considerados características fundamentais da reprodução do capitalismo histórico como sistema mundial.

A unidade do capitalismo: flexibilidade, ecletismo e liberdade de escolha

À semelhança do que fez com os tempos histórico-sociais, Braudel também criou um esquema conceitual tripartido para definir as características gerais do capitalismo. Conforme esse esquema, representado na Figura 1,

a vida econômica é dividida em três camadas que correspondem às estruturas da vida ou da civilização material, da economia de mercado e do capitalismo.

Pois bem, tal como sugerido pela observação da Figura 1, as camadas nas quais a vida econômica é dividida constituem uma hierarquia. Na base dessa hierarquia está a camada da vida material, quer dizer, a esfera da reprodução social cotidiana, organizada, prioritariamente, em torno da lógica do valor de uso.⁷ Acima dessa camada, ergue-se a economia de mercado, uma esfera de trocas e comunicações horizontais reguladas de maneira mais ou menos automática pela lógica da demanda, da oferta e dos preços. No topo, a camada do capitalismo ou do antimercado consiste numa esfera de circulação diferenciada, caracterizada, sobretudo, pela não especialização, pela

Figura 1 – Representação do esquema tripartido da vida econômica



Fonte: Elaborado pelos autores.

formação de monopólios e pelo privilégio das relações com o Estado.⁸ Enfim, o capitalismo é concebido como a camada superior não especializada da hierarquia do mundo do comércio. Por conseguinte, a flexibilidade, o ecletoísmo e a liberdade de escolha foram as características essenciais de sua unidade, desde a Itália do século XIII.

Arrighi (2003) defende que a concepção braudeliã do capitalismo pode ser tomada como uma reafirmação da fórmula geral do capital de Marx (DMD'). O capital-dinheiro (D) é o mesmo que liquidez, flexibilidade e liberdade de escolha. O capital-mercadoria (M) indica a expectativa de lucro com base no investimento numa dada combinação de insumo-produto e, dessa maneira, significa concretude, rigidez, estreitamento e fechamento das opções. Por fim, D' expressa a ampliação da liquidez, da flexibilidade e da liberdade de escolha. Assim, não são as inversões em combinações específicas de insumo-produto que tornam um agente capitalista. Tais inversões são apenas um meio contingente para alcançar seus objetivos, ou seja, "para chegar à finalidade de assegurar uma flexibilidade e liberdade de escolha ainda maiores num momento futuro" (ibid., p. 5).

Ainda de acordo com Arrighi (ibid.), quando há frustração da expectativa de aumento da liberdade de escolha, "o capital *tende* a retornar a formas mais flexíveis de investimento – acima de tudo, à sua forma monetária". Dito de outro modo, trata-se da questão da preferência pela liquidez.⁹ Ou seja, sendo absolutamente flexíveis e ecléticas, as ações dos principais agentes capitalistas ora indicam o sentido geral de territorialização e de investimento em formas materiais de expansão

econômica, ora desterritorializam-se e assumem formas mais líquidas de valorização dos capitais. Fazem isso sempre a partir da mediação fundamental com os poderes estatais e com o objetivo de ampliar sua liquidez, sua flexibilidade, enfim, sua liberdade de escolha. A partir dessa caracterização do capitalismo, em geral oposta à concepção de modo de produção, Braudel (1987) estabeleceu e demonstrou a ideia de que todas as fases de significativa expansão material da economia-mundo capitalista foram sucedidas por fases de expansão financeira. Portanto, em consonância com a matriz de pensamento braudeliã, defendemos que a financeirização contemporânea deve ser considerada como um dos momentos históricos recorrentes em que "os agentes capitalistas passam a 'preferir' a liquidez, e uma parcela incomumente grande de seus recursos tende a permanecer sob forma líquida" (Arrighi, 2003, p. 5). Esse é o pressuposto básico da concepção dos ciclos sistêmicos de acumulação que apresentaremos a seguir.

A concepção dos ciclos sistêmicos de acumulação

As teses e as teorias sobre o advento de um regime de acumulação financeirizado (Chesnais, 1996 e 2002) indicam que, ao menos desde a metade dos anos 1970, há uma preponderância crescente dos capitais de aplicação financeira em relação à totalidade dos capitais que circulam na economia mundial. No contexto do esgotamento do regime de acumulação fordista-keynesiano, esse processo teria coincido com mudanças estruturais no alcance e

no conteúdo da mundialização do capitalismo. Chesnais (1996) observa que, a partir de então, “o estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros” (p.15). Segundo Paulani (2013), consagradas na literatura de economia política nacional e internacional desde a década de 1990, as teses e as teorias sobre a financeirização do capitalismo apontam que:

[...] a partir de meados dos anos 1970, o capitalismo ingressa numa fase em que a valorização financeira vai adquirindo um papel cada vez mais importante, até assumir o comando do processo de acumulação. Em outras palavras, atualmente, o processo de valorização do valor que é definidor do capitalismo, estaria sob o comando da lógica financeira, que é rentista e curto-prazista, além de ainda mais contraditória do ponto de vista do funcionamento do sistema como um todo ou, se quisermos, do ponto de vista da acumulação sistêmica. (p. 255)

Para nós, os limites das teses e teorias sobre a emergência de um regime de acumulação financeirizado ou com dominância financeira dizem respeito, principalmente, à excessiva ênfase nas transformações econômicas contemporâneas. Com efeito, formulações como as de Aglietta (apud Chesnais, 2002) sugerem que, ao menos nos países centrais, sobretudo nos Estados Unidos, algo como um “capitalismo de amanhã” estaria em desenvolvimento. Como não acreditamos que a atual fase de expansão financeira constitui uma etapa inteiramente nova do capitalismo, defendemos, em consonância com a abordagem de matriz braudelianna de Arrighi (2003), que é necessário ampliar os horizontes espaço-temporais de análise da denominada financeirização.

A evidência de que algo fundamental se transformou no modo como funciona o capitalismo, nos anos 1970, também é o ponto de partida das reflexões de Arrighi (ibid.). Como o próprio autor sugere, suas indagações se assemelham às de Harvey (2007), cuja tese é bastante conhecida:

Vem ocorrendo uma mudança abissal nas práticas culturais, bem como político-econômicas, desde mais ou menos 1972.

Essa mudança abissal está vinculada à emergência de novas maneiras dominantes pelas quais experimentamos o tempo e o espaço. [...] Mas essas mudanças, quando confrontadas com as regras básicas de acumulação capitalista, mostram-se mais como transformações da aparência superficial do que como sinais do surgimento de alguma sociedade pós-capitalista ou mesmo pós-industrial inteiramente nova. (p. 8)

Para ambos, períodos de crise, reestruturação e reorganização são inerentes à reprodução ampliada do capitalismo. Não obstante, Arrighi (2003) busca esclarecer as tendências contemporâneas à luz de padrões de repetição e evolução de longa duração.¹⁰ Conforme o autor:

Nossa tese é a de que, de fato, a história do capitalismo está atravessando um momento decisivo, mas essa situação não é tão sem precedentes quanto poderia parecer à primeira vista. Longos períodos de crise, reestruturação e reorganização – ou seja, de mudanças com descontinuidade – têm sido muito mais típicos da história da economia capitalista mundial do que os breves momentos de expansão generalizada por uma via de desenvolvimento definida, como a que ocorreu nas décadas de 1950 e 1960. No passado, esses longos períodos de mudanças

com descontinuidade terminaram em reorganizações da economia capitalista mundial sobre bases novas e mais amplas. (p. 1)

Ao desenvolver sua tese, Arrighi (ibid.) recorreu à fórmula geral do capital de Marx (DMD') para compreender, não apenas a lógica dos investimentos capitalistas individuais, mas, igualmente, o padrão reiterado do capitalismo histórico como sistema mundial. Esse padrão é definido pela alternância de fases de expansão material, nas quais os capitais são investidos em combinações específicas de insumo-produto, e de fases de renascimento e expansão financeiros, nas quais os capitais se libertam de sua forma mercadoria. Associadas, essas duas fases constituem um completo ciclo sistêmico de acumulação.

As fases de expansão material (DM) caracterizam-se por mudanças contínuas, isto é, a economia capitalista cresce por uma única via de desenvolvimento. Por sua vez, as fases de expansão financeira (MD') caracterizam-se por mudanças descontínuas, quando o crescimento pela via estabelecida atinge seu limite, impondo reestruturações sob a liderança de determinados blocos de agentes governamentais e empresariais. Ou seja, "em toda e qualquer expansão financeira, o capitalismo mundial reorganizou-se ainda mais fundamentalmente sob uma nova liderança" (Arrighi e Silver, 2001, p. 41, tradução nossa). Por conseguinte, a expansão do capitalismo vinculou-se à competição interestatal pelo capital circulante¹¹ e à emergência de estruturas políticas dotadas de capacidades organizacionais cada vez mais amplas e complexas.

Arrighi (2003) identificou quatro ciclos sistêmicos de acumulação: 1) o ciclo genovês

(do século XV ao início do século XVII); 2) o ciclo holandês (do fim do século XVI até a maior parte do século XVIII); 3) o ciclo britânico (da segunda metade do século XVIII até o início do século XX); e 4) o ciclo norte-americano (do final do século XIX até o período contemporâneo). Em cada um dos ciclos, combinaram-se, de maneira contraditória, duas lógicas de poder distintas, dando forma à economia capitalista mundial e ao moderno sistema interestatal. Sobre as relações entre as lógicas territorialista e capitalista do poder, o autor propõe o seguinte:

Parafrazeando a fórmula geral do capital de Marx sobre a produção capitalista (DMD'), podemos traduzir a diferença entre essas duas lógicas do poder pelas fórmulas TDT' e DTD', respectivamente. Segundo a primeira fórmula, o domínio econômico abstrato, ou o dinheiro (D), é um meio ou elo intermediário num processo voltado para a aquisição de territórios adicionais ($T' - T = + \Delta T$). De acordo com a segunda fórmula, o território (T) é um meio ou um elo intermediário num processo voltado para a aquisição de meios de pagamento adicionais ($D' - D = + \Delta D$). (p. 33)

A combinação contraditória dessas lógicas correspondeu à formação de blocos capitalistas/territorialistas de poder, baseados em regimes de acumulação particulares e capazes de exercer funções de governo e liderança sobre um sistema de nações soberanas. Em sua análise comparativa dos ciclos genovês, holandês, britânico e norte-americano, Arrighi (ibid.) sublinha o padrão recorrente de ascensão, plena expansão e superação desses blocos de poder.

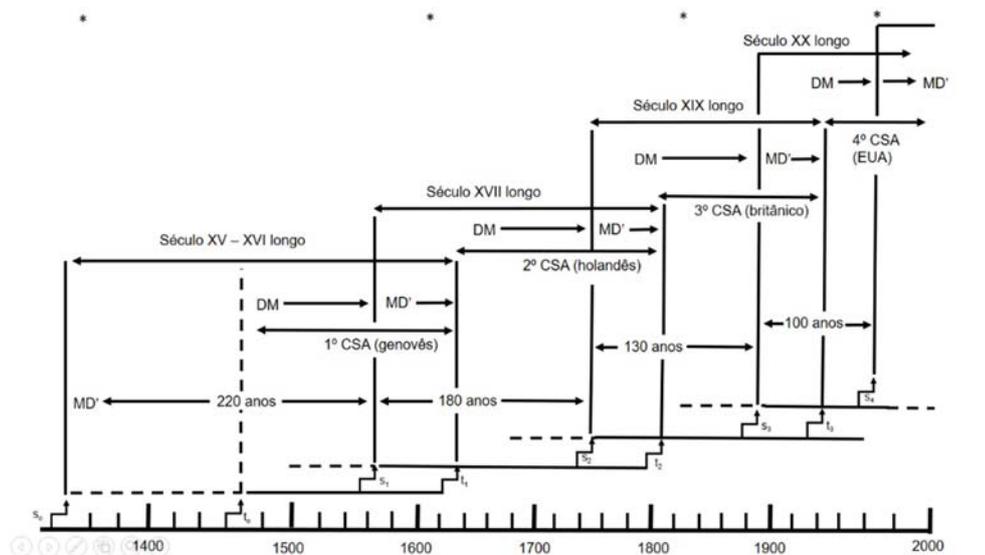
Em primeiro lugar, há um período de expansão financeira no decorrer do qual um

novo regime de acumulação se desenvolve dentro das estruturas do antigo regime. Em seguida, há uma fase de consolidação e desenvolvimento do novo regime, no qual seus agentes fundamentais promovem e se beneficiam da expansão material da economia mundial. Por último, há outro momento de expansão financeira, quando as contradições do regime plenamente desenvolvido criam oportunidades para a ascensão de regimes concorrentes, um dos quais se torna dominante. Reunidas, essas etapas constituem “séculos longos” – progressivamente mais curtos, em virtude da aceleração dos ritmos da história capitalista (Figura 2).

O início de cada fase de expansão financeira é marcado por uma crise sinalizadora do regime de acumulação dominante, isto é, o momento em que os principais agentes dos

processos sistêmicos de acumulação revelam “uma avaliação negativa da possibilidade de continuar a lucrar com o reinvestimento do capital excedente na expansão material da economia mundial” (ibid., p. 220). Concomitantemente, estabelecem-se as condições para uma “avaliação positiva da possibilidade de prolongar sua liderança/dominação, no tempo e no espaço, através de uma especialização maior nas altas finanças” (ibid.). Além da especialização nas altas finanças, os momentos de “colheita dos frutos” de uma fase anterior de expansão material apresentam, segundo o autor, as seguintes características fundamentais: 1) intensificação da concorrência intergovernamental e intercapitalista; 2) crescimento do controle dos interesses monetários sobre os governos e 3) consumo ostensivo de produtos culturais. Encerradas as

Figura 2 – Séculos longos e ciclos sistêmicos de acumulação



Fonte: Arrighi (2003).

oportunidades de expansão financeira, a crise sistêmica subjacente transforma-se na *crise terminal* do regime de acumulação dominante. Abre-se espaço para uma nova expansão material da economia mundial monitorada por um novo bloco hegemônico de agentes capitalistas e territorialistas.

Portanto, a financeirização como padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo – cujo advento remonta às transformações econômicas estruturais iniciadas nos anos 1970 – possui precedentes nos ciclos sistêmicos de acumulação anteriores ao norte-americano. No entanto, não se trata da simples repetição do que ocorreu nos demais ciclos. A narrativa histórico-estrutural de Arrighi (ibid.) admite como igualmente relevantes processos sistêmicos de repetição e de inovação. Isto coloca uma questão fundamental: o que há de novo na atual fase de expansão financeira do capitalismo? Em consonância com Braga (1997) e Paulani (2016), destacamos os seguintes aspectos fundamentais:

a) a escala, o alcance, o volume e a profundidade dos negócios e da lógica financeira;

b) a securitização, entendida, em sentido amplo, como “o processo pelo qual empresas produtivas, bancos, demais empresas financeiras e governos emitem títulos de dívida, com inúmeras finalidades, envolvendo e interligando, dessa forma, os mercados creditícios, de capitais, de derivativos” (Braga, 1997, p. 198);

c) a crescente substituição, nos mercados financeiros em geral, da importância relativa das moedas e dos depósitos à vista por ativos financeiros geradores de juros – isto é, ativos dotados, a um só tempo, de liquidez e de rentabilidade;

d) as novas formas de organização capitalista que apontam, de um lado, para a formação de conglomerados globais de serviços financeiros e, de outro, para a ampliação das funções financeiras no interior das corporações produtivas;

e) a transformação da gestão da riqueza em gestão de portfólios de negócios. Quer dizer, todos os agentes privados relevantes tendem, cada vez mais, a organizar suas ações de modo multiescalar, multifuncional e multissetorial;

f) a fragilização da capacidade regulatória dos Estados nacionais e territoriais. Fragilização evidenciada, por exemplo: 1) no modo como se tornaram emprestadores de última instância; 2) no crescimento do componente financeiro dos déficits públicos; e 3) na diminuição relativa da influência dos gastos governamentais sobre as rendas nacionais.

g) o rentismo como traço característico dos contemporâneos processos de acumulação de capital. Acumulação que, de acordo com Paulani (2016), “se dá sob os imperativos da propriedade mais do que da produção e propriedade que é cada vez mais de capital fictício do que de meios de produção” (p. 533).

A hipótese central que orienta nossa pesquisa sugere que as características distintivas da atual fase de expansão financeira do capitalismo desencadearam um novo ciclo de mercantilização generalizada que tende a alcançar e aprofundar-se em todos os âmbitos ou dimensões da vida social. Portanto, antes de ilustrarmos de que maneira a financeirização produz impactos urbanos e territoriais típicos do período contemporâneo, é necessário definir o modo como compreendemos o fenômeno da mercantilização.

O que é mercantilização?

Consideramos que a definição do conceito de mercantilização exige, antes de tudo, a definição do conceito de mercadoria. Tal como Jessop (2007), optamos por uma síntese que atribui à mercadoria três sentidos básicos:

a) uma mercadoria é, em primeiro lugar, um bem ou serviço produzido para a venda por intermédio do processo de trabalho;

b) na acepção marxista, uma mercadoria capitalista é aquela produzida por intermédio do processo de trabalho submetido à concorrência capitalista. Isto é, aos imperativos de diminuição do tempo de trabalho e do tempo de rotação do capital socialmente necessários;

c) por último, uma mercadoria fictícia, nos termos de Karl Polanyi, é aquela que possui a forma de uma mercadoria – pode ser comprada e vendida –, mas que não foi necessariamente e originalmente produzida para a venda. Ou seja, ela já existe na “natureza” ou foi criada apenas com um valor de uso antes de adquirir um valor de troca.

Como se sabe, Polanyi (2012) descreveu o surgimento e a consolidação da economia de mercado, na Europa do século XIX, como o resultado de um duplo movimento. De um lado, “os mercados se difundiam sobre toda a face do globo”, de outro, “uma rede de medidas e políticas se integravam em poderosas instituições destinadas a cercear a ação do mercado relativa ao trabalho, à terra e ao dinheiro” (p. 88). De acordo com essa perspectiva, o trabalho, a terra e o dinheiro são mercadorias fictícias, elementos da natureza e da sociedade que não foram originalmente produzidos para a venda.¹² Portanto, a transformação do

trabalho, da terra e do dinheiro em mercadorias e em elementos fundamentais da atividade industrial pode ser interpretada como um processo de mercantilização que resultou da denominada Revolução Industrial, na medida em que o advento de maquinarias e fábricas complexas exigiu seu fornecimento permanente, sistemático e por intermédio de mecanismos de mercado.

Segundo Polanyi (ibid.), o duplo movimento de mercantilização e desmercantilização do trabalho, da terra e do dinheiro fundou-se em “dois princípios organizadores da sociedade (liberal), cada um deles determinando os seus objetivos institucionais específicos, com o apoio de forças sociais definidas e utilizando diferentes métodos próprios” (ibid., p. 139). Conforme o autor:

Um foi o princípio do liberalismo econômico, que objetivava estabelecer um mercado autorregulável, dependia do apoio das classes comerciais e usava principalmente o *laissez-faire* e o livre comércio como seus métodos. O outro foi o princípio da proteção social, cuja finalidade era preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva, e que dependia do apoio daqueles mais imediatamente afetados pela ação deletéria do mercado – básica, mas não exclusivamente, as classes trabalhadoras e fundiárias – e que utilizava uma legislação protetora, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos. (Ibid.)

Dito de outro modo, se o princípio do liberalismo foi o que se identificou com o objetivo de estabelecer mercados globais autorreguláveis, o princípio da proteção social, por sua vez, correspondeu aos contramovimentos que buscavam evitar a subordinação

total da “substância da própria sociedade às leis de mercado” (ibid., p. 77). Na origem dessa formulação, está o pressuposto que indica que as sociedades seriam completamente desarticuladas e, no limite, destruídas se a utopia liberal da sociedade de mercado fosse plenamente realizada.

Pois bem, seguindo o renovado interesse pelo pensamento de Karl Polanyi,¹³ Silver e Arrighi (2014) ressaltam que, como no século XIX, os movimentos contemporâneos em direção a mercados autorreguláveis, nos marcos da “globalização neoliberal”, também desencadearam “um contramovimento de proteção das perturbações causadas pela intensificação da concorrência mundial por capital e mercados” (p. 23). No entanto, há diferenças no modo como o duplo movimento se realizou em cada caso – diferenças que podem ser compreendidas tomando os ciclos sistêmicos de acumulação britânico e norte-americano como referências de periodização.

No ciclo sistêmico de acumulação britânico, a Revolução Industrial e a afirmação dos princípios do liberalismo foram decisivas para a formação e expansão dos mercados globais autorregulados. Por um lado, como já mencionado, impôs-se a necessidade de mercantilização e fornecimento sistemático dos elementos fundamentais da atividade industrial. Por outro, a aceitação generalizada dos princípios clássicos do liberalismo tornou-se uma força adicional. Quer dizer, acompanhando as exigências de transformação do trabalho, da terra e do dinheiro em mercadorias, esses princípios foram resumidos da seguinte maneira: 1) o trabalho deve encontrar seu preço no mercado; 2) a criação do dinheiro precisa ser objeto de um

mecanismo automático; e 3) os bens devem circular livremente entre países.¹⁴

Silver e Arrighi (ibid.) assinalam que a principal distinção entre as hegemônias e os ciclos sistêmicos de acumulação britânico e norte-americano refere-se, justamente, ao afastamento dos Estados Unidos dos princípios e práticas do liberalismo da Grã-Bretanha, tal como descritos acima. Em sua opinião, esse distanciamento pode ser explicado pelas diferenças na estrutura e organização dos sistemas globais de governo e acumulação centrados, sucessivamente, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. O Quadro 2 sintetiza alguns critérios de comparação.

Para Arrighi (2003), os ciclos britânico e norte-americano distinguiram-se, principalmente, pelo caráter respectivamente extrovertido e autocentrado das economias da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. Dentre os fatores responsáveis pela natureza extrovertida da economia britânica e que permitiram sua adesão unilateral aos princípios do livre comércio, Silver e Arrighi (2014) destacam, de um lado, o papel da Grã-Bretanha como entreposto comercial e financeiro da economia global e, de outro, o império do qual extraía tributos e forças militares adicionais – sobretudo da Índia. Por sua vez, na primeira metade do século XX, a economia norte-americana não exercia funções de entreposto e não controlava diretamente um império territorial além de suas próprias fronteiras. Entretanto, possuía dimensões continentais e era amplamente autossuficiente.

O caráter autocentrado e autossuficiente da economia norte-americana, isto é, a abundância de recursos demográficos e territoriais, dispensava a necessidade de abertura

Quadro 2 – Comparação da relação hegemônica dos Estados com a economia política global

	Sistema mundial de governo e acumulação	
	Centrado no Reino Unido	Centrado nos Estados Unidos
Relação estrutural predominante	Entrepasto/complementar	Autocentrado/competitivo
Principal instrumento de reorganização	Comércio livre unilateral/tributo colonial	Liberalização comercial negociada/ investimento direto estrangeiro
Principal restrição na capacidade de reorganização	Equilíbrio do poder/rivalidades interimperialistas	Poder social dos grupos subordinados/ desafios comunistas e nacionalistas

Fonte: Silver e Arrighi (2014).

unilateral de seu mercado interno para as exportações de todo o mundo. Concomitantemente, ensejou meios diversos de reorganização da economia global em torno da potência hegemônica. No pós-Segunda Guerra Mundial, o desequilíbrio entre a renda nacional e o poder militar dos Estados Unidos e o dos demais países tornaram-se prerrogativas na definição dos termos dos acordos bilaterais e multilaterais de comércio.¹⁵ Mais precisamente, tornaram-se vantagens consideráveis “na indução de outros Estados no sentido de que entrassem em negociações para a liberalização do comércio e cedessem à pressão dos EUA no decurso das negociações” (ibid., p. 17).

Do mesmo modo, as novas condições hegemônicas fundamentaram-se na internalização dos custos de transação. Quer dizer, a internalização, no campo organizacional de corporações verticalmente integradas, de atividades antes executadas por unidades empresariais distintas. O surgimento e expansão das

modernas corporações transnacionais permitiram aos Estados Unidos conquistar mercados por intermédio de investimentos externos diretos, mesmo quando esses mercados estivessem protegidos contra importações estrangeiras.

No que se refere aos contramovimentos de proteção social, a primeira distinção remete ao papel das forças sociais subordinadas. Conforme Silver e Arrighi (ibid.), no ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, essas forças restringiram, desde o início, o movimento no sentido da autorregulação. Ou seja, a partir da segunda metade do século XX, os contramovimentos teriam antecipado o movimento em direção a mercados autorreguláveis. De acordo com essa interpretação, no ciclo norte-americano, o poder social dos grupos subordinados e os desafios “comunistas” e “nacionalistas” tornaram-se os principais fatores de limitação da capacidade dos Estados Unidos de reorganizar o sistema mundial e de promover o livre comércio.

A segunda diferença fundamental diz respeito à ausência da principal força desestabilizadora dos mercados globais autorregulados centrados na Grã-Bretanha. Silver e Arrighi (ibid.) indicam que, no ciclo norte-americano, principalmente na fase de expansão financeira, a autocracia das potências capitalistas foi substituída pela centralização do poder militar nos Estados Unidos e por uma crescente interdependência das unidades territoriais que compõem o moderno sistema interestatal.¹⁶

Observadas as características distintivas do duplo movimento nos ciclos sistêmicos de acumulação britânico e norte-americano, Silver e Arrighi (ibid.) defendem que, ao lado da “resistência vinda do Sul do mundo” (p. 24), uma das fontes mais importantes de reversão do impulso à formação contemporânea de mercados globais autorregulados é o próprio protecionismo dos Estados Unidos. Segundo os autores:

Uma fonte mais provável de reversão do processo de formação do mercado mundial centrado nos EUA é o seu próprio protecionismo persistente. Como já observado, mesmo no auge de sua cruzada para mercados abertos e livres, os Estados Unidos têm pregado, muito mais do que praticado, o credo liberal. [...] Esta é outra diferença importante entre o funcionamento do duplo movimento de Polanyi sob o domínio britânico e sob a hegemonia dos EUA. Embora a Grã-Bretanha consistentemente tenha aderido ao movimento de comércio livre, os Estados Unidos têm sido muito menos consistentes, minando assim a credibilidade da sua cruzada para mercados abertos e livres. [...] As inconsistências dos EUA são sem dúvida um grande fator contribuinte para o contramovimento para a proteção da sociedade. (Ibid.)

Ou seja, os contramovimentos de proteção social não são necessariamente anticapitalistas e/ou contra-hegemônicos.¹⁷ São, antes de tudo, formas de estabilização que permitem a continuidade dos processos de acumulação de poder e capital. Para explicar esses processos gerais de estabilização, defendemos, em consonância com Fiori (2000), uma releitura da teoria do duplo movimento que o decomponha em quatro movimentos. Ao fazê-lo, há que se considerar as duas contradições essenciais do capitalismo: “a contradição entre capital e trabalho e a contradição entre a globalidade dos seus fluxos econômicos e a territorialidade de sua gestão política” (ibid., p. 70). Em outras palavras, existe uma face do duplo movimento que corresponde aos conflitos entre capital e trabalho – principalmente, mas não exclusivamente, no interior de cada Estado-economia nacional – e outra que se refere à competição interestatal.¹⁸ Ambas, variando no tempo e no espaço da economia-mundo, foram responsáveis por determinar a existência de formas institucionais e de coesão social funcionais ao desenvolvimento do capitalismo, mesmo que, para tanto, tenham limitado a expansão das forças de mercado.¹⁹

Em suma, o duplo movimento e suas especificidades espaço-temporais referem-se às tensões entre os objetivos de mercantilização e de desmercantilização dos principais elementos da vida material e coletiva. Em consonância com a matriz braudeliana que orienta nossas reflexões, destacamos, dentre esses elementos, além do trabalho, da terra e do dinheiro, o papel fundamental das cidades.²⁰ Assim, para ilustrar nosso ponto de vista e concluir o presente artigo, esboçaremos, a seguir, algumas

indicações do modo como os processos gerais de mercantilização, desencadeados pela atual fase de expansão financeira do capitalismo, possuem dimensões urbano-territoriais.

Conclusão: impactos urbanos e territoriais da financeirização-mercantilização contemporâneas

Em nossa opinião, até aproximadamente o final dos anos 1960, sobretudo nos países centrais e nos marcos do regime de acumulação fordista-keynesiano, o duplo movimento assinalado por Polanyi (2012) correspondeu a uma tendência de desmercantilização parcial das cidades. Tal como Topalov (1991), podemos dizer, para fins de ilustração, que o advento e a difusão do urbanismo e do planejamento urbano e regional, abrangentes e regulatórios, coincidiram com a emergência de um ideário reformador incompatível com os interesses imediatos de mercado. O que não quer dizer que esse ideário tenha sido completamente disfuncional em relação ao desenvolvimento capitalista. Muito ao contrário, foi um componente fundamental da estabilização e do crescimento econômico no contexto do capitalismo do pós-Segunda Guerra Mundial. No que se refere, por exemplo, à habitação de interesse social, Rolnik (2015) aponta que, particularmente nas décadas de 1950 e 1960, “a provisão pública de habitação constituiu-se em um dos pilares da construção de uma política de bem-estar social na Europa, um pacto redistributivo entre capital e trabalho que sustentou décadas de crescimento” (p. 35).

Por sua vez, na atual fase de expansão financeira do capitalismo, as múltiplas formas de mercantilização das cidades correspondem a uma inversão do movimento anterior. Segundo essa perspectiva, a crise sinalizadora do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, a crise do regime de acumulação fordista-keynesiano e a ascensão do neoliberalismo, a partir do final da década de 1960, deram lugar a uma reestruturação espaço-temporal fundada, entre outros fatores, na busca por alternativas mais rentáveis de aplicação de capitais excedentes – capitais sobreacumulados que não podiam ser reinvestidos de maneira lucrativa nos setores tradicionais da produção material. Dentre essas formas, sobressaiu, sem dúvida, o investimento de capitais financeiros nos mercados imobiliários e no desenvolvimento urbano em geral. Ainda no que diz respeito ao exemplo da habitação, Rolnik (ibid.) considera que esse processo levou à sua desconstrução como bem social e à sua “transmutação em mercadoria e ativo financeiro” (p. 26).

Ou seja, o papel das cidades, como elementos centrais da vida material e como bases da reprodução geral da ordem capitalista, mudou ao longo do tempo. De parcialmente desmercantilizadas, as cidades passaram a ser tratadas como mercadorias e entraram nos circuitos da valorização financeirizada. Conforme Paulani (2016), defendemos que a contemporânea fase de expansão financeira do capitalismo ampliou a tendência geral de transformação do espaço urbano em um campo aberto para a circulação de capitais portadores de juros, o que permite uma aliança entre proprietários de terra e capitalistas e só é possível à medida que são deslocadas as demais formas de propriedade. De acordo com a autora:

[...] para que desapareça a contradição entre a lei do valor e a existência da renda fundiária, a terra deve se constituir num campo aberto à circulação do capital portador de juros, ou seja, deve ser tratada como capital fictício. Isso significa que o preço da terra deve refletir a permanente busca do capital por rendas futuras aumentadas. Esse arranjo permite a coordenação do processo de utilização da terra, de modo a se garantir sempre os melhores e mais lucrativos usos e a maximizar a produção de valor excedente. A situação ideal é que toda terra seja assim encarada, de modo que todas as outras formas de propriedade da terra desapareçam. [...] O importante a destacar é o caráter virtuoso da associação entre captura de renda e busca de lucro que a circulação do capital portador de juros pode propiciar. (Ibid., p. 528)

Quer dizer, a terra urbana torna-se, a um só tempo, capital fictício e mercadoria fictícia. A cidade tende a ser, cada vez mais, não apenas um negócio, mas um negócio líquido e rentável. Para nós, o exemplo da mercantilização das cidades reforça interpretações como as de Bienefeld (2007), que, ao contrário de Silver e Arrighi (2014), sugere a possibilidade, não da antecipação, mas do retardamento, da distorção ou mesmo da supressão dos contramovimentos de proteção social diante da contemporânea "ditadura das finanças" e da "revolução neoliberal".²¹

Pois bem, do nosso ponto de vista, é possível considerar os impactos urbanos e territoriais da financeirização-mercantilização contemporâneas destacando ao menos três aspectos básicos.

Em primeiro lugar, ressaltamos o surgimento de distintas formas de empreendedorismo urbano e territorial. Em nossa perspectiva,

essas novas formas de empreendedorismo correspondem à fragilização das capacidades regulatórias dos Estados nacionais e territoriais. Recorrendo à concepção do duplo movimento, defendemos que, ao menos desde a passagem dos anos 1960 aos 1970, no centro da economia-mundo capitalista, há um relativo enfraquecimento dos mecanismos de proteção social dos Estados nacionais diante da crescente globalização, financeirização e liberalização dos fluxos econômicos. Por sua vez, na periferia e na semiperiferia, o Estado-nação não existe em sua forma plena. Assim, a permanente excentricidade dos Estados territoriais periféricos e semiperiféricos, em relação à dinâmica do núcleo central da economia-mundo e de seu sistema de gestão interestatal, torna ainda menores as possibilidades de reação em face das forças nacionais e internacionais mercantilizadoras. Nesse contexto, os Estados em geral, em seus distintos níveis de governo, assumem, crescentemente, o papel de promotores de políticas de criação de espaços competitivos, abandonando a concepção do planejamento abrangente e regulador do mercado.

As iniciativas de empreendedorismo urbano e territorial traduzem-se, por exemplo, nas denominadas Parcerias Público-Privadas (PPPs). É o caso de projetos como o Porto Maravilha, uma política de "revitalização" de uma área de 5 milhões de km² nas proximidades da área central do Rio de Janeiro. A lei municipal que instituiu o Porto Maravilha flexibilizou parâmetros de uso e ocupação do solo, estabeleceu intervenções prioritárias de infraestrutura e transporte, assim como mecanismos público-privados de gestão e financiamento. Um consórcio de empresas privadas – o Consórcio Porto Novo (OAS,

Odebrecht e Carioca Engenharia) – foi contratado para realizar obras e serviços urbanos, por um prazo de 15 anos, no valor estimado inicial de R\$7,6 bilhões. Esse valor resultaria da comercialização de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs), que são emitidos pelas autoridades municipais e podem ser adquiridos por investidores privados. A venda dos títulos – que podem, inclusive, ser negociados em bolsas de valores – financeira as obras. No entanto, um Fundo de Investimento Imobiliário (FII) organizado por um banco público, a Caixa Econômica Federal (CEF), adquiriu a totalidade dos títulos, liberando os recursos para o início de obras e serviços. Até o presente momento, apenas 8,74% deles foram recomprados por investidores privados.²² Quer dizer, apesar dos discursos sobre a origem privada dos investimentos, na prática, o Estado assumiu os riscos.²³

Algo semelhante sucedeu com parte das políticas urbanas setoriais, principalmente de habitação, cada vez mais próximas das lógicas do mercado imobiliário e das inovações financeiras. No Brasil, por exemplo, o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, reproduziu um padrão histórico de apropriação de fundos públicos por agentes privados. Para Rolnik (2015):

O programa é representativo de padrões específicos de articulação entre agentes públicos e privados no capitalismo brasileiro. Se, por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição da propriedade por compradores de baixa e média rendas.

Esse arranjo financeiro ambivalente implica a transferência de riscos para as instituições públicas, ao mesmo tempo que mantém os lucros – geralmente aumentados por subsídios indiretos – com agentes privados.²⁴ (p. 309)

Além disso, assinalamos a mudança radical nas estratégias e características dos agentes capitalistas que operam no âmbito dos mercados imobiliários e do desenvolvimento urbano em geral. Tal como estabelecido por parte da literatura do campo dos estudos urbanos e territoriais, há, no período contemporâneo, uma tendência crescente de inversões em ativos imobiliários, titularizados e securitizados, como uma das alternativas centrais ao problema da sobreacumulação de capitais. Em consonância com De Mattos (2016), acreditamos que a maior incidência de investimentos financeiros nas transformações urbanas modificou substancialmente a organização, o funcionamento, a morfologia e a aparência das principais cidades em todo o mundo. Do mesmo modo, implicou a mudança das estratégias e das características dos agentes mais relevantes da produção social do espaço.

Sanfelici (2013), por exemplo, destaca como o processo de abertura de capitais das principais incorporadoras/construtoras brasileiras, na primeira década do século XXI, alterou alguns aspectos fundamentais dos negócios imobiliários no Brasil. Por mais que essa abertura não indique, por si só, a completa financeirização dos mercados imobiliários brasileiros, ela estreitou os vínculos das incorporadoras/construtoras com os mercados de capitais e induziu um processo de dispersão territorial e de ampliação da escala de investimento dessas empresas – que deixaram de operar apenas nos

seus mercados regionais de origem, passando a atuar em escala nacional. Fizeram-no não só pela via da capitalização em bolsa de valores, mas, sobretudo, acompanhando o ciclo de expansão da produção habitacional promovido pelo Estado brasileiro e consubstanciado no Programa Minha Casa Minha Vida.²⁵

Mudando a escala de ilustração, podemos citar, de maneira quase anedótica, a projeção de construção das Trump Towers no âmbito do mencionado Porto Maravilha. De acordo com o sítio oficial das Trump Towers Rio, a “marca Trump [...] já abrange projetos nos Estados Unidos, Panamá, Canadá e Turquia [e] é conhecida por representar o mais alto nível de excelência e luxo em propriedades residências e comerciais, hotéis, escritórios e campos de golfe”.²⁶ Na verdade, uma reportagem da BBC Brasil, de julho de 2016, intitulada “Por que o maior empreendimento de Trump no Brasil encaixou?”,²⁷ indica que ele será eventualmente conduzido por um consórcio de seis construtoras e imobiliárias licenciadas pela marca Trump – entre as quais se destacam – a búlgara MRP, a espanhola Salamanca e a brasileira Even. Ou seja, as Trump Towers Rio são apenas mais um elemento do portfólio de negócios da marca Trump. Enfim, após as eleições presidenciais nos Estados Unidos, não é preciso dizer muito sobre o nome Trump. Cumpre apenas sublinhar que, cada vez mais, os agentes capitalistas que operam nos mercados imobiliários o fazem segundo estratégias rentistas de caráter multiescalar, multifuncional e multissetorial típicas da atual fase de expansão financeira do capitalismo.

Por último, sugerimos que a profundidade da atual fase de expansão financeira do capitalismo deve ser relacionada ao grau de

penetração da lógica mercantil no tecido social e urbano. Para ilustrar esse argumento, é possível tomar como referência, por exemplo, o modo como as rendas, os ativos, os patrimônios e as dívidas familiares sustentam novas formas de acumulação.

Como se sabe, diversos autores que analisaram a crise das hipotecas subprime revelaram informações sobre o desenvolvimento de uma economia de ativos vinculada aos patrimônios familiares.²⁸ Segundo Harvey (2011), o ambiente macroeconômico caracterizado por juros baixos, inflação de ativos, repressão salarial e afrouxamento das restrições ao crédito transformou o refinanciamento das hipotecas numa das principais fontes de expansão do consumo das classes médias e trabalhadoras norte-americanas. Roubini e Stephen (2010), por sua vez, afirmam que os imóveis hipotecados nos Estados Unidos se tornaram uma espécie de “caixa eletrônico”, ao serem mobilizados como garantias de uma cadeia permanentemente renovada de empréstimos ao consumo. Para Rolnik (2015), trata-se de novas maneiras de assegurar condições monetárias de reprodução social em face da diminuição da participação dos salários na composição da riqueza global e da pressão sobre os indivíduos e as famílias para buscarem mecanismos privados de proteção social.²⁹

Bauman (2010) observa que a emergência de novas formas de financiamento ao consumo acompanhou a passagem de uma sociedade de produtores, na qual os lucros provinham da exploração do trabalho, para uma sociedade de consumidores, na qual os lucros se fundamentam na exploração dos desejos de consumo. Sustenta, ademais, que os indivíduos que se abstêm de tomar empréstimos e os que

pagam seus compromissos financeiros nos prazos estabelecidos não possuem utilidade alguma para as instituições de crédito. Ou seja, “o devedor ideal é aquele que jamais paga integralmente suas dívidas” (ibid., p. 30). Em consonância com a lógica da transformação do endividamento numa fonte constante de lucros, bancos e empresas de cartão de crédito, por exemplo, “contam mais com o ‘serviço’ continuado das dívidas do que com seu pronto pagamento” (ibid.).

Não é preciso aceitar a tese do advento da sociedade dos consumidores para concluir que, de fato, o endividamento crescente vinculado à reprodução geral das classes trabalhadoras e médias tornou-se uma fonte permanente de lucros financeiros. Nos termos de Sanfelici (2013), esse processo corresponde à emergência de um novo ethos financeiro fundado no “entrelaçamento inaudito das cadeias de crédito nos interstícios mais recônditos da vida social”³⁰ (p. 30). Ainda de acordo o autor, esse entrelaçamento demonstra o modo como “o crédito e as finanças medeiam a relação entre os indivíduos, impõem ritmos no uso do tempo e engendram um ethos que define as expectativas e modela as disposições subjetivas dos indivíduos” (ibid.).

Do nosso ponto de vista, de inspiração braudeliana, estamos diante da penetração cada vez mais profunda das lógicas financeira e mercantil na camada da vida material, isto é, na camada da reprodução social.³¹ Em consonância com Sandel (2015), acreditamos que a mudança mais decisiva do período contemporâneo foi “a extensão dos mercados, e dos valores de mercado, a esferas da vida com as quais nada têm a ver” (p. 12). Tal como formulado por Bourdieu (2002), mesmo quando integra o circuito mercantil, a casa, por exemplo, não é jamais um simples bem econômico. A casa manifesta uma forte relação de pertencimento, é um projeto ou uma aposta coletiva sobre o futuro da unidade doméstica e base da coesão afetiva. Ou seja, uma vez que a denominada financeirização deixou de se expressar apenas nas esferas das “altas finanças” para atingir as esferas da vida cotidiana, necessariamente emergiram graves tendências de desarticulação social. Dadas as consequências da atual crise sistêmica do capitalismo, pode-se dizer, para concluir este artigo, que essas tendências se revelam ainda mais preocupantes diante da já mencionada hipótese do retardamento, da distorção ou da supressão dos contramovimentos de proteção social.

Luiz César de Queiroz Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia/Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro, RJ/Brasil. lcqribeiro@gmail.com

Nelson Diniz

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, RJ/Brasil. nelsondiniz@hotmail.com

Notas

- (1) Este artigo é uma versão amplamente modificada de trabalho anterior, preparado para a participação dos autores no XIV Seminário Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), realizado em Monterrey, México, de 3 a 7 de outubro de 2016.
- (2) Referimo-nos, mais precisamente, às consequências da denominada crise das hipotecas subprime, nos Estados Unidos. Para um relato dos efeitos dessa crise nas cidades norte-americanas, em especial no que diz respeito ao número de despejos e execuções hipotecárias, cf. Harvey (2011). Em sua obra mais recente, informada por sua atividade como relatora especial para o Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU, Rolnik (2015) oferece uma ampla descrição das consequências sociais da “financeirização global da moradia”.
- (3) “O mérito de Braudel é, pelo seu olhar aguçado, ter detectado certas constâncias que estavam esquecidas na leitura hegemônica sobre a economia pré-industrial e que iluminam também a compreensão do mundo hoje” (Cecilio, 2012, p. 47).
- (4) “[...] há ainda um outro mérito nessa abordagem descritiva de Braudel: ela se apresenta como um contraponto essencial – e radical – ao rumo que a teoria econômica adotou no último século. Como explica Morineau, a economia nesse período se desenvolveu com base em intuições geniais, porém de aplicação limitada ao mundo concreto. Assim, privilegia a análise estática, a elegância formal e a matemática. Procura se comportar como uma ciência dura, onde se pode encontrar leis universais e válidas para todos os tempos” (Cecilio, 2012, p. 47).
- (5) “Por economia mundial, entende-se a economia do mundo considerada em seu todo, o ‘mercado de todo o universo’, como já dizia Sismondi. Por economia-mundo, palavra que forjei a partir do vocábulo alemão *Weltwirtschaft*, entendo a economia de somente uma porção do nosso planeta, na medida em que essa porção forma um todo econômico” (Braudel, 1987, p. 30).
- (6) Segundo Braudel (1987), a Rússia, até 1869, o Império Turco, o Império Chinês, o Japão, a Índia-Insulíndia e o mundo islâmico, até o final do século XVIII, são exemplos de economias-mundos “coexistentes, que só têm entre elas trocas extremamente limitadas” (p. 31). Ao lado delas, muito antes de 1942, a Europa e o Mediterrâneo formavam, igualmente, uma totalidade econômica centrada em Veneza, Milão, Gênova e Florença.
- (7) Rojas (2013) afirma que o conceito de vida ou civilização material – “que se conforma com todas aquelas realidades, elementares e cotidianas, frutos das diferentes estratégias de resposta humana às diversas pressões e coações da base geo-histórica” (p. 94) – foi desenvolvido por Braudel com o objetivo de abordar temáticas tais como as “da alimentação, dos mecanismos de reprodução demográfica e do controle do crescimento da população, da técnica, das formas do habitat, do vestuário ou dos diferentes esquemas de organização e colonização do território, tanto urbano quanto rural. São temáticas tipicamente ‘antropológicas’, resgatadas no conceito braudeliano da vida material, mas agora com uma clara vocação para estabelecer sua real historicidade e sua vinculação global com as demais dimensões civilizatórias da evolução humana no tempo” (p. 91).
- (8) “O capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado” (Braudel, 1987, p. 25).

- (9) Para Keynes, o “desejo de manter o dinheiro como reserva de valor constitui um barômetro do grau de nossa desconfiança e de nossos cálculos e convenções quanto ao futuro” (Keynes, 1937, p. 173 apud Belluzzo, 2015, p. 30).
- (10) “As indagações que geraram esse estudo são semelhantes às de Harvey. Mas as respostas são de uma investigação das tendências atuais à luz de padrões de repetição e de evolução que abarcam todo o curso do capitalismo histórico como sistema mundial. Uma vez que ampliemos, dessa maneira, o horizonte espaço-temporal de nossas observações e conjecturas teóricas, tendências que pareciam inéditas e imprevisíveis começam a afigurar-se familiares” (Arrighi, 2003, p. 4).
- (11) Sobre o papel da competição interestatal pelo capital circulante na formação do capitalismo, Weber observa que: “Essa luta competitiva criou as mais amplas oportunidades para o moderno capitalismo ocidental. *Os estados, separadamente, tiveram que competir pelo capital circulante, que lhes ditou as condições mediante as quais poderia auxiliá-los a ter poder.* (...) Portanto, foi o Estado nacional bem delimitado que proporcionou ao capitalismo sua oportunidade de desenvolvimento – e, enquanto o Estado nacional não ceder lugar a um império mundial, o capitalismo também persistirá” (apud Arrighi, 2003, p. 12).
- (12) “Trabalho é apenas um outro nome para a atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda, mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido, mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia (Polanyi, 2012, p. 78). Em nossa opinião, isso significa dizer, recorrendo à matriz braudeliana, que o trabalho, a terra e o dinheiro são elementos fundamentais da vida material.
- (13) Cf., por exemplo, Bugra e Agartan (2007).
- (14) Segundo Polanyi (2012), o resultado da “cruzada liberal” das décadas de 1830 e 1840 pode ser demonstrado levando em consideração a aprovação de três medidas principais pelo Parlamento britânico: 1) o *Poor Law Amendment Act*, de 1834, responsável por subordinar a oferta de trabalho aos mecanismos de mercado; 2) o *Peel’s Bank Act*, de 1844, que vinculou a circulação monetária interna ao funcionamento internacional do padrão-ouro; e 3) o *Anti-Corn Law Bill*, de 1846, que garantiu a abertura do mercado britânico aos grãos do mundo inteiro.
- (15) “Em 1948, a renda nacional dos EUA foi mais do dobro da renda nacional conjunta da Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e países do Benelux e seis vezes maior do que a da URSS. [...] Finalmente, ao promover a liberalização e a expansão do comércio mundial, os Estados Unidos podiam contar com sua incontestável primazia militar vis-à-vis seus aliados no confronto com a URSS” (Silver e Arrighi, 2014, p. 17).
- (16) “Não estamos dizendo que não haja brigas entre as potências capitalistas sobre o ritmo e a direção do processo de formação do mercado mundial. Simplesmente não vemos essas discussões se transformando na força motriz na reversão desse processo, como o que ocorreu no final do século XIX e no início do século XX” (Silver e Arrighi, 2014, p. 23).
- (17) Segundo Bienefeld (2007), Polanyi não descartou, inclusive, a possibilidade de que os contramovimentos à expansão de mercados autorreguláveis assumissem formas fascistas.

- (18) De nossa perspectiva, a referência às contradições essenciais do capitalismo torna-se tanto mais relevante quando consideramos que, “embora Polanyi reconhecesse a existência (e, às vezes, até mesmo a importância) do poder diferencial entre classes e Estados, ele, no entanto, minimizou o papel que essas relações de poder desiguais desempenharam na determinação da trajetória histórica que ele analisava” (Silver e Arrighi, 2014, p. 7).
- (19) Aqui cabe, portanto, uma vez mais, enfatizar a distinção braudeliana entre capitalismo e economia de mercado.
- (20) Ao justificar por que optou pela reflexão sobre a moeda e as cidades nos últimos capítulos do primeiro volume de sua obra *Civilização Material, Economia e Capitalismo* – volume dedicado à camada da vida material – Braudel (1987) observa que: “Quis livrar desses temas o volume seguinte, é verdade. Mas essa razão, evidentemente, não é por si só suficiente. A verdade é que as moedas e as cidades mergulham, ao mesmo tempo, no cotidiano imemorável e na modernidade mais recente. A moeda é uma invenção muito velha, se entendo por moeda todo o meio que acelera a troca. E sem troca não há sociedade. Quanto às cidades, elas existem desde a pré-história. São as estruturas multisseculares da vida mais comum. Mas são também os multiplicadores, capazes de se adaptar à mudança, de ajudar poderosamente. Poder-se-ia dizer que as cidades e a moeda fabricaram a modernidade; mas também, segundo a regra de reciprocidade cara a Georges Gurvitch, que a modernidade, a massa em movimento da vida dos homens, impeliu para diante a expansão da moeda, construiu a tirania crescente das cidades. Cidades e moedas são, ao mesmo tempo, motores e indicadores; elas provocam e assinalam a mudança” (p. 10).
- (21) A tese central de Bienefeld (2007) é anunciada imediatamente no título original de seu trabalho sobre essa questão: *Supressing the double movement to secure the dictatorship of finance*.
- (22) Informações do sítio oficial do Porto Maravilha na internet. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/estoque>. Acesso em: 10 nov 2016.
- (23) Para uma descrição das características gerais do projeto Porto Maravilha, assim como de seus antecedentes, cf. Diniz (2014).
- (24) Destacamos que a concepção braudeliana das relações de dependência entre capitalismo e Estado, apresentada na seção 3.3, é fundamental para a compreensão de processos econômicos típicos de formações sociais como a brasileira. Ao mesmo tempo, permite questionar até que ponto a “articulação entre agentes públicos e privados no capitalismo” é representativa da especificidade dessas formações ou pode ser entendida como uma característica estrutural do moderno sistema interestatal.
- (25) Basta considerar, conforme Sanfelici (2013), que “o volume de unidades habitacionais financiadas no Brasil saltou de uma média de 250 mil por ano, entre 2000 e 2005, para mais de 1 milhão em 2010” (p. 35).
- (26) Disponível em: <http://www.trumptowersrio.com/pt-br/>. Acesso em: 10 nov 2016.
- (27) Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36901182>. Acesso em: 10 nov 2016.
- (28) Cf., por exemplo, Lapavitsas (2009), Roubini e Stephen (2010), Harvey (2011), Fix (2011), Sanfelici (2013) e Rolnik (2015).
- (29) “O uso da casa própria como estoque de riqueza, sua valorização ao longo do tempo e possibilidade de monetização funcionaram na prática como substituto potencial dos sistemas públicos de pensão e aposentadoria” (Rolnik, 2015, p. 38).

- (30) Para nós, numa ampliação da proposição de Jameson (2001), trata-se do surgimento e da generalização de algo como uma “cultura urbana do dinheiro”.
- (31) Braudel definiu a vida material como “a camada da não economia, o solo em que o capitalismo crava suas raízes, mas no qual nunca consegue penetrar” (apud Arrighi, 2003, p. 10). Numa atualização de seu argumento, defendemos que uma das principais especificidades da atual fase de expansão financeira diz respeito, exatamente, à penetração do capitalismo na camada da vida material.

Referências

- AGLIETTA, M. (1998). *Le capitalism de demain*. Paris, Fondation Saint Simon.
- ARRIGHI, G. (2003). *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro, Contraponto; São Paulo, Editora Unesp.
- ARRIGHI, G. e SILVER, B. J. (2001). *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Madri, Akal.
- BAUMAN, Z. (2010). *Vida a crédito*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BELLUZZO, L. G. (2015). O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo. *Brazilian Keynesian Review*, v. 1, n. 1.
- BIENEFELD, M. (2007). “Suppressing the double movement to secure the dictatorship of finance”. In: BUGRA, A. e AGARTAN, K. *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century*. Nova York, Palgrave Macmillan.
- BOURDIEU, P. (2002). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires, Manantial.
- BOYER, R. (2000). Is a finance-led growth régime a viable alternative to fordism? *Economy and Society*, v. 29, n. 1.
- BRAGA, J. C. de S. (1997). “Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo”. In: TAVARES, M. da C. e FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes.
- BRAUDEL, F. (1987). *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro, Rocco.
- _____ (1990). *História e ciências sociais*. Lisboa, Editorial Presença.
- BUGRA, A. e AGARTAN, K. (2007). *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century: market economy as a political project*. Nova York, Palgrave Macmillan.
- BUKHARIN, N. (1986). *A economia mundial e o imperialismo*. São Paulo, Nova Cultural.
- CECILIO, M. B. (2012). *Fernand Braudel no mundo contemporâneo e a acumulação acelerada de riquezas: economia de mercado e capitalismo como opostos?* Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- CHESNAIS, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã.
- _____. (2002). A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 11, n. 1 (18), pp. 1-44.
- DE MATTOS, C. A. (2016). Financiarización, mercantilización y metamorfosis planetaria: lo urbano en la valorización del capital. *Sociologias*. Porto Alegre, v. 18, n. 42, pp. 24-52.
- DINIZ, N. (2014). *Porto Maravilha: antecedentes e perspectivas da revitalização da região portuária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- FIORI, J. L. (2000). A propósito de uma construção interrompida. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 9, n. 1, pp. 1-19.
- _____. (2014). *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- FIX, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- GARCÍA-LAMARCA, M. e KAIKA, M. (2016). *Mortgaged lives: the biopolitics of debt and housing financialisation*. Manchester, Transactions Institute of British Geographers.
- HARVEY, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (2011). *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2015). *Os limites do capital*. São Paulo, Boitempo.
- HILFERDING, R. (1986). *O capital financeiro*. São Paulo, Nova Cultural.
- JAMESON, F. (2001). *A cultura do dinheiro*. Petrópolis, Vozes.
- JESSOP, B. (2007). "Knowledge as a fictitious commodity: insights and limits of a polanyian perspective". In: BUGRA, A. e AGARTAN, K. *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century: market economy as a political project*. Nova York, Palgrave Macmillan.
- KEYNES, J. M. (1986). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Nova Cultural.
- LAPAVITSAS, C. (2009). Financialised capitalism: crisis and financial expropriation. *Historical Materialism*, n. 17, pp. 114–148. Londres, Department of Economics, School of Oriental and African Studies.
- LEFEBVRE, H. (2008). *Espaço e política*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- LENIN, V. (1977). Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo. *Obras Escolhidas*, Tomo I. Lisboa, Editorial Avante.
- MAGDOFF, H. e SWEEZY, P. (1987). *Stagnation and the Financial Explosion*. Nova York, Monthly Review Press.
- MARX, K. (1986). *O capital: crítica da economia política*. Livro Terceiro: o processo global da produção capitalista. São Paulo, Nova Cultural.
- MINSKY, H. (1982). *Can It happen again? Essays on instability and finance*. Nova York, M. E. Sharp.

- PAULANI, L. (2009). A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 23, n. 66, pp. 25-39.
- _____. (2013). Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 27, n. 77, pp. 237-261.
- _____. (2016). Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 36, n. 3, pp. 514-535.
- POLANYI, K. (2012). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- ROJAS, C. A. A. (2013). *Fernand Braudel e as ciências humanas*. Londrina, Eduel.
- ROLNIK, R. (2015). *A guerra dos lugares*. São Paulo, Boitempo.
- ROUBINI, N. e STEPHEN, M. (2010). *A economia das crises: um curso-relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional*. Rio de Janeiro, Intrínseca.
- SANDEL, M. J. (2015). *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SANFELICI, D. (2013). Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Eure*. Santiago, v. 39, n. 118, pp. 27-46.
- SILVER, B. J. e ARRIGHI, G. (2014). "O duplo movimento" de Polanyi: comparação da hegemonia da belle époque britânica e estadunidense. *Emetropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 16.
- TOPALOV, C. (1991). Os saberes da cidade em crise. *Espaço e Debates*, n. 34.
- WALLERSTEIN, I. (2006). *Impensar a ciência social: os limites dos paradigmas do século XIX*. São Paulo, Ideias e Letras.
- _____. (2011). *The modern world-system I: capitalist agriculture and the origins of the european world-economy in the sixteenth century*. Berkeley, University of California Press.

Texto recebido em 22/dez/2016
Texto aprovado em 27/mar/2017

Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro

Financialization: concepts, experiences and relevance to the field of Brazilian urban planning

Jeroen Klink
Marcos Barcellos de Souza

Resumo

Este artigo apresenta uma sistematização da literatura internacional e nacional acerca do fenômeno da financeirização e analisa a relevância do debate para o campo de planejamento urbano-metropolitano, priorizando as questões brasileiras. Parte do reconhecimento de que a literatura internacional sobre financeirização avançou significativamente, e alguns autores já apontam para um possível esgotamento do conceito. No entanto, argumenta que há grande potencial de exploração conceitual, metodológica e empírica sobre processos de financeirização em andamento no Brasil, assim como dos seus limites políticos. Discute os vetores da financeirização urbana no Brasil que se dá no entrelaçamento de grandes projetos urbanos, nos mecanismos de financiamento e crédito públicos e na própria transformação da atuação territorial do Estado e de seus instrumentos de planejamento. Na conclusão, explora elementos para uma agenda de pesquisa sobre financeirização com relevância para o campo de planejamento urbano no Brasil.

Palavras-chave: financeirização; estado; planejamento urbano; escalas espaciais; austeridade.

Abstract

This paper reviews the international and national literature on financialization and analyzes the relevance of the debate to the field of urban planning, prioritizing Brazilian issues. We recognize that the literature on financialization has made progress, up to the point that some authors argue that the concept has been hollowed out. However, we believe that there is substantial potential for exploring – conceptually, methodologically and empirically – on-going financialization processes in Brazil, as well as their political limits. We discuss the mechanisms of urban financialization in Brazil, which unfolds in the interconnection of large projects, in state-driven credit mechanisms, and in the transformation of the state and planning. We conclude with suggestions for a research agenda on financialization with relevance to the field of Brazilian urban planning.

Keywords: *financialization; state; urban planning; spatial scales; austerity.*

Introdução

Este artigo tem três objetivos. O primeiro deles é apresentar uma sistematização da literatura internacional e nacional sobre o fenômeno da financeirização. Nesse sentido, discutimos os diversos esforços teóricos que foram desenvolvidos nos últimos anos. O segundo objetivo é analisar a relevância das pesquisas sobre a financeirização para os estudos urbanos e para o campo do planejamento urbano, priorizando as questões brasileiras. Nessa perspectiva, procuramos avaliar se as literaturas internacional e nacional acerca da financeirização proporcionam *insights* para dialogar com os estudos urbanos e com o campo do planejamento urbano brasileiro. Por fim, o terceiro objetivo é explorar dimensões para uma agenda de pesquisa sobre financeirização com relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro.

Presenciamos, principalmente nas últimas duas décadas, um crescimento da literatura sobre a financeirização em áreas de conhecimento como a geografia, a economia política e o próprio planejamento urbano-regional. Essa discussão acerca da financeirização não foi apenas estimulada pelo esgotamento do padrão de regulação do sistema monetário internacional de Bretton Woods, o que desencadeou maior volatilidade nas variáveis macroeconômicas-chave (câmbio, juros e preços dos *commodities*) e a “reemergência” das finanças globais (Helleiner, 1994). A neoliberalização e a reestruturação do Estado e as sucessivas “bolhas” que estouraram no mercado internacional de capitais, a partir da crise das empresas de tecnologia (Nasdaq), e, em 2007/2008, a partir da crise *subprime* das hipotecas “podres”, também impulsionaram o

debate. O próprio campo do planejamento urbano, principalmente com base em temas como os grandes projetos urbanos, a gentrificação e a natureza das rendas fundiárias, analisou, desde os anos 1970, assuntos relacionados com a financeirização sem, no entanto, aprofundar essa agenda específica.

Conforme ressalta Christophers (2015, p. 184), chegou a hora de “fazer um intervalo, respirar, e (re)avaliar cuidadosamente”¹ a literatura sobre financeirização. Contudo, não apenas na direção que apontamos no primeiro objetivo (que se alinha às ideias do autor supracitado) – no sentido de apontar sobreposições, eventuais modismos em relação às discussões antigas (com “rótulos” diferentes), lacunas e imprecisões nas definições conceituais –, mas também o alinhando com o segundo objetivo deste artigo, proporciona subsídios para mapear melhor os diálogos entre as diversas vertentes na literatura internacional e nacional sobre financeirização e campo do planejamento urbano.

No caso brasileiro, isso é importante por duas razões. Primeiramente, porque contribui para gerar uma reflexão crítica sobre as dinâmicas socioespaciais, as racionalidades dos agentes públicos e privados e os impasses que cercam a agenda da reforma urbana e da função social da propriedade com possíveis *insights* a partir da discussão sobre a financeirização. Além disso, porque mobiliza um debate sobre a transformação da própria “práxis urbana” contraditória nas cidades brasileiras.

Assim sendo, o terceiro objetivo deste artigo é explorar as dimensões de uma agenda de pesquisa sobre a financeirização com relevância conceitual e “política” para o planejamento urbano brasileiro.

Cumprir mencionar que a agenda de pesquisa sobre financeirização é fortemente moldada pela circulação de ideias no âmbito da comunidade acadêmica dos países centrais, em geral, e do bloco anglo-saxão, em particular. Salvo exceções, o debate nas diversas revistas internacionais indexadas não contempla muitas experiências sul-americanas, de modo geral, nem, mais especificamente, as brasileiras. Foge do escopo deste artigo explorar os limites e potencialidades de uma teoria de financeirização com base na noção de Sul Global ou nas especificidades geográficas e históricas da trajetória do desenvolvimento latino-americano e brasileiro. Mesmo assim, nossa análise representa um primeiro passo para situar o debate sobre a financeirização urbana “entre nós”, apoiado na premissa da comparabilidade, isto é, reconhecer similaridades em função das interdependências e transformações estruturais que caracterizam o atual quadro da economia mundial, sem, no entanto, perder de vista as especificidades geográficas e históricas que marcam a trajetória das cidades brasileiras (Robinson, 2002).

Após esta Introdução, o artigo estrutura-se em quatro seções complementares. Na primeira, apresentamos uma definição operacional da financeirização e três grandes vertentes presentes na literatura mais recente (economia política; “contabilidade crítica”; financeirização e vida cotidiana). Na segunda, analisamos como essa literatura articula-se com o debate sobre as cidades e a (re)produção do espaço urbano-regional. Na terceira seção, exploramos elementos para uma agenda de pesquisa sobre financeirização que articula os debates internacionais e nacionais com o campo do planejamento urbano-metropolitano, com

ênfase para a realidade das metrópoles brasileiras. Finalmente, é apresentada uma breve conclusão com base no desdobramento das discussões realizadas.

Origem e principais vertentes no debate teórico sobre financeirização

Aalbers (2015, p. 214), um dos protagonistas nos debates recentes em torno do tema, define a financeirização de forma elástica:

A crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias.²

Referida definição é útil porque mostra a abrangência do processo de financeirização, que mobiliza diversas escalas, agentes (financeiros – não financeiros; públicos e privados), práticas (materiais e discursivas) e institucionalidades na transformação das economias, das corporações e da própria vida cotidiana. Além disso, essa conceituação abre a perspectiva de uma variedade de abordagens. Grosso modo, podemos destacar três grandes vertentes entrelaçadas na literatura mais recente sobre o tema, a saber: (1) marxismo, regulacionismo e economia política; (2) governança corporativa, contabilidade crítica e capitalismo de *coupon pool* (3) financeirização e a vida cotidiana: economia cultural, performatividade e os estudos sociais sobre as finanças. A seguir, trataremos de cada uma delas.

Marxismo, regulacionismo e economia política

A primeira vertente, que rotulamos genericamente como a abordagem da economia política,³ tem raízes no marxismo (por intermédio de autores como Hilferding), mas conta também com trabalhos desenvolvidos na tradição da escola de regulação (por intermédio de autores como Boyer, Chesnais), no pós-keynesianismo (com Minsky) e na teoria política de relações internacionais (com Helleiner).

Independentemente das diferenças entre os autores, essa linha de pesquisa prioriza as grandes transformações macroestruturais que ocorreram no sistema de acumulação (a economia) e no modo de regulação (a atuação do Estado nas múltiplas escalas, a relação salarial, o regime monetário, as formas de competição e de inserção no sistema internacional). A análise sobre a reemergência das finanças globais no pós-Bretton Woods, sob a hegemonia do Estado norte-americano e do capital financeiro, é emblemática. O colapso de Bretton Woods implicou na ruptura do sistema de câmbio fixo, o que imediatamente transformou a dinâmica dos mercados de câmbio, de juros e de *commodities*. Os juros variáveis, a taxa de câmbio flutuante e a reciclagem dos petrodólares nas principais praças financeiras do mundo geraram, nos anos 70, um quadro de grande volatilidade e risco. Ao mesmo tempo, esse cenário, que viria a ser uma tendência, desencadeou oportunidades para capitalizar lucros associados às operações de compra e venda no mercado futuro.⁴

Além disso, a liberalização dos mercados de capitais e a criação de novas engenharias financeiras, como a securitização e a crescente

influência dos agentes financeiros sobre o desenho da política macroeconômica de viés monetarista, constituíram um ambiente propício à circulação internacional de fluxos financeiros em escala relativamente inédita. Tal penetração das finanças no mundo industrial-fordista também transformou uma lógica até então pautada por estabilidade e previsibilidade. As finanças e a antecipação de fluxos de renda futura para o presente (a chamada capitalização) facilitaram a reestruturação da economia para um sistema mais flexível, analisado por David Harvey em termos da aceleração de tempo e espaço. A partir desse período, presenciamos a proliferação de projetos e estratégias empresariais marcados por retornos mais rápidos (período de repagamento de investimentos iniciais), obsolescência precoce de investimentos e ativos e ajustes espaciais intensos, envolvendo relocação de plantas industriais em escala global. A teorização sobre o fenômeno de *capital switching* sinalizou que as sucessivas crises de acumulação no sistema produtivo-industrial (o circuito primário) são temporariamente absorvidas (mas nunca resolvidas) pela circulação do capital no ambiente construído (o circuito secundário).⁵

Na tradição da economia política, a financeirização está umbilicalmente ligada às relações sociais e ao conflito entre o capital e o trabalho.⁶ Por exemplo, a escola da regulação ressalta que a ampliação do acesso a crédito não pode ser dissociada da transformação da própria relação salarial que, ao menos nos países centrais, representava a espinha dorsal durante os anos dourados do fordismo-keynesianismo. Com a crise desse modelo de desenvolvimento, o arrocho salarial, a precarização da oferta de emprego com registro em carteira

e o recuo do Estado de bem-estar social na provisão de uma série de bens públicos – como moradia e infraestrutura social-urbana – foram acompanhados por uma ampliação dos mecanismos de acesso ao crédito. Nesse cenário, denominado por Crouch (apud Van Der Zwan, 2014, p. 117) “keynesianismo privatizado” ou “keynesianismo hipotecário”, não é o governo, mas o trabalhador quem assume o papel de azeitar o multiplicador de renda e emprego que garanta o crescimento macroeconômico.

No entanto, isso não implicou o esvaziamento do Estado. Rolnik (2015), por exemplo, aponta que a relação imbricada entre a neoliberalização e a financeirização foi articulada por meio de um projeto de “inclusão predatória”, que incentivou e democratizou o acesso a diversas fontes de crédito imobiliário e financiamento habitacional, com ênfase nas abordagens orientadas para a demanda via carta de crédito. Diversos países na Europa privatizaram suas companhias habitacionais e transformaram o estoque de aluguel subsidiado por meio de estratégias de ampliação de acesso a fontes de financiamento para a compra da casa própria.

A literatura nacional alinhada de alguma forma a essa vertente (Fiz, 2011; Royer, 2014) discute a trajetória brasileira da política urbana e habitacional, desde os anos 1990, no que diz respeito às relações entre a ampliação do financiamento habitacional, a financeirização e a (des)(r)estruturação do Estado nacional-desenvolvimentista sob a suposta “dominância das finanças” e do rentismo (Paulani, 2011).

Nesse sentido, é importante reconhecer a particularidade da financeirização da economia brasileira, pois esta se desenvolve sobre a base da renda de juros e tem como eixo o

endividamento público interno⁷ (Bruno et al., 2011). Embora sejam importantes os esforços de periodizar o avanço da financeirização no País e de relacioná-lo com as mudanças no ambiente institucional, entendemos que esses processos não se limitam à dinâmica macroeconômica ou às decisões tomadas nas escalas nacional e supranacional. Em outras palavras, existe o desafio de relacionar como a financeirização condiciona as operações de financiamento e de despesas públicas, modificando as estratégias de diversos agentes, com uma abordagem que seja mais sensível às principais dimensões espaciais: escalas, lugares, redes e territórios. Assim, será possível uma melhor compreensão das relações micro e macro do fenômeno e da evolução de suas geografias históricas no Brasil.

Um relevante ponto de partida seria combinar aspectos quantitativos e qualitativos da financeirização. Embora seja desejável apresentar aspectos mensuráveis da penetração das finanças em diversas esferas da economia, do Estado e da vida quotidiana, o foco da análise não deve se limitar à comparação de índices, mas deve entender como as relações entre os agentes são transformadas em diferentes contextos.

É importante considerar que as diferenças entre o processo de neoliberalização dos anos 1990 – *stop and go* das políticas habitacionais e da política voltada para a urbanização de assentamentos precários e mudanças contínuas do setor dentro do organograma do governo (Arretche, 1996) – e o projeto social-desenvolvimentista de crescimento econômico com inclusão social do período dos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, da primeira década do século XXI,

foram reais. Mesmo assim, é possível apontar um denominador comum na política federal que foi a procura para novos mecanismos de subsídio e financiamento que pudessem, ao mesmo tempo, focalizar os segmentos populacionais de baixa renda com menor capacidade de endividamento e pagamento – aliviando, assim, o fundo público da responsabilidade pela provisão de moradia para as classes mais abastadas – e *fomentar* o protagonismo do mercado imobiliário e financeiro na criação de um sistema moderno de intermediação financeira com escala, liquidez e menores taxas de risco para o setor privado.

A literatura brasileira apresenta um balanço desse projeto contraditório. Por exemplo, ao contrário da narrativa constituinte, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) não proporcionou maior liquidez para o segmento residencial por meio da alocação de “dinheiro novo” do mercado de capitais. Na prática, as sucessivas medidas de flexibilização da regulação permitiram uma confluência entre a esfera pública e a privada, no sentido de que os recursos do criticado sistema paraestatal do Sistema de Financiamento Habitacional (SFH) pudessem ser aplicados na aquisição dos títulos financeiros criados no âmbito do SFI (Royer, 2014; Cagnin, 2012). Na outra ponta da estrutura, as pesquisas apontaram que a focalização dos mecanismos de subsídio e de crédito para a baixa renda, por meio de programas como Minha Casa Minha Vida (PMCMV), mostrou-se desafiadora. Os subsídios diretos e indiretos desencadearam uma dinâmica de capitalização de rendas fundiárias pelos proprietários da terra e pelas incorporadores com efeitos sobre os preços imobiliários, gerando não apenas baixa inserção urbana dos empreendimentos frequentemente

implementados em áreas periféricas, mas também um atendimento do déficit habitacional via o programa “de habitação social de mercado” que, para todas as faixas de renda contempladas, ficou aquém do esperado (Rolnik e Klink, 2011; Shimbo, 2012).

De certa forma, a referida literatura crítica sobre o desafio de recortar adequadamente o desenho dos subsídios e dos financiamentos para as camadas menos abastadas durante o período social-desenvolvimentista dos governos Lula e Dilma remete-nos ao debate de Francisco de Oliveira referente ao papel do fundo público, tanto na reprodução do capital quanto na da força de trabalho (Oliveira, 1988). No momento atual essa discussão assume maior complexidade à luz da crescente penetração da “finança” na formulação e implementação das políticas públicas.

Governança corporativa, contabilidade crítica e capitalismo de *coupon pool*

Um segundo grupo de pesquisas sobre financeirização, que denominamos aqui “contabilidade crítica”, está ancorado na tradição das discussões sobre a governança corporativa. Cabe primeiramente destacar que esta última linha, desde as discussões seminais de autores como Cyert e March (1963), desmistificou a ideia da corporação moderna como um bloco monolítico organizado em departamentos funcionais – *marketing*, finanças, produção, recursos humanos, etc. – que compartilham informações no âmbito de um processo racional de tomada de decisões em prol do objetivo da maximização dos lucros da organização. Na prática, os departamentos possuem interesses

conflitantes, e a corporação moderna é marcada pelas assimetrias de informações e pela racionalidade limitada. Nesse contexto, a melhor estratégia não é a maximização dos lucros, mas um lucro satisfatório.

A teoria do principal-agente carrega esse raciocínio para a análise dos conflitos de interesse entre o alto executivo e os acionistas-proprietários no âmbito das corporações financeiras e, particularmente, das não financeiras (Fama, 1970; Froud e Williams, 2002). Os executivos têm agenda própria e nem sempre procuram atender aos interesses dos acionistas por meio da maximização do *shareholder value*, isto é, a soma dos dividendos e a valorização do preço da ação ao longo do tempo. Portanto, o acionista precisa monitorar as atividades do executivo, o que implica custos transacionais. Nesse sentido, as estratégias de remuneração de executivos, por meio de programas de distribuição e compra de ações, representam uma estratégia de aglutinar o executivo em torno da maximização do valor das ações.

A mudança na relação entre acionista e executivo, no sentido de maximizar o *shareholder value*, gera novas práticas empresariais. Por exemplo, a gestão tende a priorizar resultados no curto prazo, acelerando o *payback* dos investimentos e mostrando resultados nos balanços financeiros trimestrais que estejam alinhados com as expectativas do mercado. Além disso, *shareholder value* implica reduzir riscos, priorizando o foco nas atividades centrais e subcontratando atividades periféricas.

Nesse contexto, emergem também novas métricas sintéticas e reconhecíveis para reduzir os custos transacionais para os acionistas monitorarem o alto executivo, como, por exemplo,

o lucro líquido sobre patrimônio (uma aproximação da taxa de retorno) e a relação entre o preço das ações e o lucro líquido (como uma espécie de projeção acerca da capacidade de a corporação gerar renda para o investidor).

As análises desenvolvidas na literatura da contabilidade crítica apresentaram uma visão sombria sobre a distribuição funcional de renda (isto é, entre trabalhador e capitalista) no âmbito da corporação, destacando o ônus para o trabalhador comum e os expressivos ganhos para o alto executivo, com os seus interesses agora atrelados à agenda do acionista (Van Der Zwan, 2014). Froud, Johal e Williams (2002) levam essa análise pessimista um passo adiante, quando descrevem o capitalismo de *coupon pool* (marcado pela transformação de um sistema de intermediação financeira que, por sua vez, apenas articula poupança e investimentos, para um mercado de capitais mais sofisticado, que regula o comportamento de empresas e famílias a partir da securitização, gerando tendências de instabilidade).

Os casos emblemáticos de *coupon pool*, no qual a condição básica é a destinação de grande parte da poupança de longo prazo em títulos securitizados que criam um fluxo contínuo de recursos nos mercados secundários, são os modelos norte-americano e britânico.

No entanto, a inexistência dessa situação genérica não significa que o capitalismo de *coupon pool* não possa ser analisado em outros países, como o Brasil. Com efeito, não se trata de um modelo que prevê certos resultados, mas de "uma forma de pensar sobre o que precisa ser investigado e especificado", sendo seus efeitos gerais dependentes de vários elementos como "o tamanho do *coupon pool*, a escala dos fluxos, as normas e comportamento

e as regulações que determinam o que famílias e corporações podem e devem fazer” (Froud e Williams, 2002).

No cenário brasileiro, vários pesquisadores desenvolveram trabalhos que dialogaram com a literatura da contabilidade crítica. Por exemplo, a análise de Shimbo (2012) sobre a “Empresa Construtora Pesquisada” virou estudo de caso obrigatório para quem quisesse entender melhor a transformação das relações entre o capital construtor e incorporador e o mercado de capitais, a partir das emissões na bolsa de valores, bem como as repercussões sobre o ambiente construído e o canteiro da obra em termos da padronização dos produtos imobiliários e precarização das relações de trabalho.

Rocha Lima Júnior (2012, p. 17), por sua vez, debruçou-se sobre as decisões equivocadas que foram tomadas pelas construtoras no período de expansão a partir da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) para outras regiões brasileiras por meio da captação de recursos no mercado de capitais. Ressaltou os erros cometidos no sentido de transformar projeção de valor geral de venda utilizada em estudos de viabilidade econômico-financeira em *fluxo de caixa realizado* e de delegar decisões sobre investimentos para “os jovens analistas planilheiros” (ibid., p. 18).

Sanfelici e Halbert (2015) ampliaram a perspectiva sobre esse período e romperam com a visão dicotômica entre acionista e gerência, traço marcante de algumas abordagens da literatura sobre *shareholder value*. Os autores discutiram as relações imbricadas entre as construtoras-incorporadoras e o mercado de capitais a partir de um enfoque de circulação de expectativas, normas e convenções, criando “ressonâncias” dentro de uma comunidade

profissional composta pelos executivos de construtoras e incorporadoras, analistas, consultores e intermediadores financeiros, gerentes de fundos imobiliários e mídia financeira. Na visão dos autores, em um primeiro momento, foram as próprias construtoras e incorporadoras que disseminaram a narrativa que criou ressonância junto aos agentes do mercado de capitais em torno de uma estratégia expansionista em mercados regionais via captação de recursos e investimento por meio de formação de bancos de terra. A divulgação dos resultados desalinhados com as projeções financeiras iniciais, a partir do período 2010-2011, gerou dissonância nessa comunidade profissional e implicou ajustes em normas e convenções. O próprio mercado de capitais, em um processo dinâmico de aprendizagem, reconhecendo as especificidades do mercado do ambiente construído, assumiu agora mais protagonismo no desenho de estratégias mais cautelosas e marcadas pela ênfase na *rentabilidade* ao invés do *crescimento*. Cabe destacar que Sanfelici e Halbert analisaram elementos do processo constituinte de financeirização a partir de uma abordagem que também dialoga com a economia cultural e a economia de normas e convenções, que será objeto de análise na próxima seção. Pode-se argumentar que a abordagem da contabilidade crítica se encontra num nível analítico *meso* e possibilita uma “ponte” entre as contribuições da economia política e da financeirização da vida quotidiana. Em relação aos regulacionistas, por exemplo, ambas estão preocupadas com fluxos macro, formas monetárias, circuitos e setores, mas a contabilidade crítica rejeita o que considera uma visão mecanicista em favor de questões dinâmicas relacionadas a mudanças no comportamento

(de firmas e famílias), rompendo, assim, com a noção de regime de crescimento⁸ (Froud, Johal e Williams, 2002). Além disso, o ponto de contato com a financeirização da vida cotidiana ocorre na conexão entre as finanças e as massas financeirizadas, que estaria relacionada ao crescimento do investimento em ações pelos fundos de pensão das empresas e a disseminação da casa própria (o que nos EUA e Reino Unido teria ocorrido nos anos 1950 e 1960).

Financeirização e a vida cotidiana: economia cultural, performatividade e os estudos sociais sobre as finanças

A terceira vertente prioriza a análise da suposta penetração do crédito e das finanças na (re) produção da vida cotidiana via o acesso a diversas formas de (micro)crédito e finanças,⁹ variando de hipotecas e financiamento imobiliário – o que Aalbers (2012) intitula como a emergência das *subprime cities* – ao crédito ao consumo. O recorte implícito na literatura que trata do tema está voltado para a população de baixa à média-baixa renda. Nesse sentido, existe uma complementaridade com a economia política em geral e as vertentes do *capital switching* em particular, no que diz respeito ao arrocho salarial em tempos de neoliberalização que fez com que as finanças penetrassem com mais facilidade nas estruturas individuais de contenção de risco via planos de seguro de vida e seguro-saúde, planos privados de previdência e de financiamentos de acesso a bens de consumo como carros e eletrodomésticos, entre outros exemplos. Na realidade, o recuo do Estado de bem-estar social e o aperfeiçoamento do mercado de capitais transformaram

o próprio indivíduo em um analista que deveria passar a gerenciar os riscos de sua vida como uma espécie de ativo financeiro: “enquanto gerencia ativamente os riscos, o indivíduo investidor pode preparar-se adequadamente para um futuro que nunca é seguro e sempre cercado por incertezas. Consequentemente, a própria vida transforma-se em um ativo que precisa ser gerenciado”¹⁰ (Van Der Zwan, 2014, pp. 112-113).

Um exemplo dessa linha de argumentação é o estudo de Soaita e Searle (2016) sobre os significados da casa própria em termos de cálculos subjetivos acerca de custos e benefícios da propriedade no Reino Unido. Os proprietários, como “investidores”, tendem a subestimar os custos nos discursos e metáforas mobilizados, o que gera uma “amnésia da dívida”, enquanto superestimam os ganhos por meio de cálculos ilusórios e pouco sofisticados. Esse fenômeno seria socialmente construído pela circulação de narrativas e ideologias congruentes.

Nos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, esse debate também se intensificou em função da “banca-riação” da população de baixa renda e da ampliação do crédito consignado. Ambos os processos foram impulsionados pelo aumento do salário-mínimo e do emprego com carteira assinada, além da política de formalização de categorias profissionais até então à margem do mercado formal, como os empregados domésticos e as cooperativas de coleta de resíduos sólidos (Costa, 2002).

Ainda no âmbito dessa linha de pesquisa, a economia cultural e os estudos sobre a *performatividade* representam uma abordagem específica no debate sobre

financeirização. A ideia da *performatividade* ganhou destaque a partir do trabalho de autores como MacKenzie e Callon que argumentaram que os modelos econômicos utilizados no mercado financeiro não apenas descrevem a realidade da bolsa, mas transformam as práticas utilizadas pelos operadores na praça financeira e, com isso, o próprio mercado (Callon, 1998; Mackenzie, 2005).

O conceito transborda para além de modelos econômicos e práticas utilizados pelos operadores financeiros no mercado. *Performatividade* pode ser relacionada com narrativas, estratégias e práticas materiais, discursivas e "calculistas", de agentes públicos e privados, no sentido de usar modelagens para transformar o próprio espaço urbano (Henrikson, 2009). Essa ampliação do escopo metodológico também permite articular a ideia da *performatividade* para o campo da economia política e do debate sobre a financeirização como um processo contestado, relacionado com a neoliberalização (Berndt e Boeckler, 2009). Da mesma forma, as métricas financeiras que são objeto das diversas análises, no campo da contabilidade crítica, sobre *shareholder value* refletem modelagens que podem ser utilizadas não apenas para descrever, mas transformar o mundo e o espaço urbano-regional.

Nesse sentido, uma das aplicações ainda pouco exploradas é a relação entre os modelos ortodoxos da economia financeira e imobiliária utilizados pelas consultorias para descrever e representar a estrutura do espaço urbano-regional e as práticas efetivamente adotadas pelos agentes públicos e privados na elaboração e execução dos instrumentos da política urbana. Por exemplo, o grupo seletivo de escritórios de consultoria desempenha um papel relevante

na elaboração de estudos de viabilidade financeiro-econômica e no desenho de parâmetros-chave para programas de parceria público-privada e Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) nas cidades brasileiras (por meio de instrumento como a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC – e Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepac).¹¹ Na prática, como discutiremos adiante, na próxima seção, esses profissionais da consultoria urbana assumem papel importante tendo em vista suas práticas espaciais-calculistas na transformação das cidades e áreas metropolitanas. Alguns autores argumentam que as métricas e as técnicas financeiras utilizadas por esses consultores nos estudos de viabilidade (como, por exemplo, a taxa interna de retorno de um projeto e os modelos de fluxo de caixa descontado)¹² paulatinamente influenciam normas e convenções que norteiam o desenho da política de cobrança das contrapartidas a serem pagas pelos empreendedores. McAllister (2017), por exemplo, discute a influência de modelos e consultores no mecanismo de *planning gain* adotado na Inglaterra, enquanto Klink e Stroher (2017) analisam o papel dos estudos de viabilidade na precificação dos Cepacs. Desse modo, conforme argumenta Muellerleile (2013), o potencial analítico da performatividade torna-se ainda maior quando se contornam algumas de suas tendências a produzirem argumentos espaciais e apolíticos. Ainda de acordo com esse autor, a análise rigorosa dos mercados financeiros requer entender tanto sua lógica e operações internas como o contexto mais amplo e as relações de poder no qual se inserem e dependem para sua reprodução.

Um aspecto promissor das pesquisas sobre a financeirização é que um número

crescente de trabalhos procura articular as relações imbricadas entre as três vertentes mencionadas anteriormente no sentido de aperfeiçoar as leituras analíticas sobre esse fenômeno, assim como o seu entrelaçamento com o espaço urbano-metropolitano, aspecto este que será objeto da próxima seção.¹³

A financeirização e as metrópoles

Segundo Rutland (2010, p. 1167):

Os estudos sobre o re-desenvolvimento do urbano poderiam certamente ganhar algo da literatura sobre a financeirização, desde que os primeiros continuem a tratar não apenas do capital financeiro, mas também dos mecanismos materiais e ideológicos através dos quais a propriedade imobiliária é constantemente transformada em ativo financeiro.¹⁴

A literatura sobre o “redesenvolvimento do urbano” antecedeu e previu algumas das discussões mais recentes sobre financeirização que apresentamos na seção anterior. Rutland (ibid.), citado acima, por exemplo, argumenta que há mais de três décadas Harvey (1982) foi pioneiro no debate a partir de suas análises sobre as relações entre o empresariamento urbano, os grandes projetos urbanos e a *tendência* à transformação da terra em ativo financeiro. Mesmo que adote um tom cético acerca de seu caráter inovador, o próprio Rutland reconhece que a literatura recente sobre a financeirização potencialmente agrega valor aos debates existentes sobre a transformação do espaço urbano, desde que aprofunde a análise acerca das

condições sobre as quais as cidades e a terra são transformadas em ativos financeiros.

Evoluindo dos temas mais específicos para questões mais gerais e abstratas, apontamos três vertentes entrelaçadas na literatura na qual essa relação entre “o urbano” e o processo de financeirização se tornou objeto explícito do debate:

- (1) Grande Projetos Urbanos “2.0” e os novos agentes no circuito imobiliário;
- (2) a reestruturação do financiamento público para o desenvolvimento urbano; e
- (3) o Estado, o espaço e a “financeirização” do empresariamento urbano.

Grandes Projetos Urbanos “2.0” e os novos agentes no circuito imobiliário

O debate sobre grandes projetos urbanos não é recente e, de certa forma, está imbricado com o tema da neoliberalização e do empresariamento urbano.¹⁵ Desde os anos 1980, a literatura no campo da economia política e do institucionalismo crítico tem ressaltado as contradições inerentes associadas às novas formas de planejamento e à gestão via grandes projetos (Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez, 2002).

Apesar da riqueza das abordagens e dos estudos empíricos que acompanharam a discussão sobre os grandes projetos urbanos, não houve, paradoxalmente, muitas análises sobre o crescente entrelaçamento do mercado imobiliário com o financeiro. Guironnet e Halbert (2015), por exemplo, argumentam que a ampliação do recorte analítico para os agentes do mercado financeiro desencadeia novas perguntas para a agenda de pesquisa sobre grandes

projetos urbanos. Quais projetos e estratégias adotados pelos investidores e pelos diversos agentes que atuam no mercado de capitais (analistas, empresas de consultoria financeira, bancos de investimento, agência de avaliação de risco, etc.)? E como esses agentes inserem-se e articulam-se nos grandes projetos urbanos? Como a governança de grandes projetos urbanos e seus resultados são moldados por eles? Em certo sentido, trata-se de uma abordagem relacional para a financeirização, na qual esta só pode ser entendida considerando-se estratégias, fluxos e relações entre os agentes que atuam em várias escalas.

Halbert também procura analisar sob quais condições as estratégias de precificação e capitalização¹⁶ de rendas futuras associadas ao ambiente construído (moradia, prédios comerciais, redes de infraestrutura, etc.) tendem a transformar o espaço urbano-regional em um Portfólio de Ativos Rentáveis e Comercializáveis (Parc). Sendo que, por rentáveis, têm-se uma combinação de rendas periódicas – fixas ou variáveis – com ganhos de capital e, por comercializáveis, têm-se ativos que podem ser comercializados em mercados secundários – *Tradeable Income Yielding Assets* (Guironnet e Halbert, 2015). Da mesma forma que a financeirização influenciou o relacionamento dos acionistas com o alto executivo dentro das corporações, a constante procura pelo “Parc” no ambiente urbano muda a governança territorial que articula público e privado, que será cada vez mais moldada por lógicas, métricas e práticas do capital financeiro. Leyshon e Thrift (2007, p. 98), por exemplo, argumentam que:

O capital financeiro depende da constante procura ou construção de novos fluxos de

renda associados aos ativos, normalmente por meio de um processo de agregação que permite, apenas após sua consolidação, que a especulação ocorra.¹⁷

Os referidos autores proporcionam exemplos desse processo de produção e circulação de rendas em torno do ambiente construído nas cidades, alguns mais conhecidos (mercado secundário de títulos hipotecários, transformação de aluguéis em títulos de recebíveis de aluguéis, etc.) e outros menos disseminados no cenário brasileiro.

As parcerias público-privadas para o desenho, financiamento, construção e operação de projetos de infraestrutura urbana para execução do setor privado em troca de pagamento de juros e de amortizações ao longo da vida útil do projeto pelo setor público talvez seja um exemplo menos conhecido. Mais especificamente, a capitalização e a securitização dos recebíveis de juros e amortizações nessas parcerias permitem que o setor privado assuma, em tempo real, novos compromissos para diversificar e ampliar a escala das operações e também dos riscos. No mundo anglo-saxão, a penetração dessa lógica financeira tem gerado contradições no planejamento e na gestão públicos das redes de infraestrutura no anseio de satisfazer às expectativas dos investidores por meio de cortes na manutenção, aumento de tarifas e enxugamento de quadros profissionais essenciais.

A financeirização via grandes projetos urbanos não ocorre apenas por meio “da finança” (Paulani, 2011). Kaika e Rugierro (2016), por exemplo, descrevem o caso emblemático de crise e reestruturação da fábrica da Pirelli com o *Projeto Techno-City*, na Região

Metropolitana de Milão. A experiência mostra que, no bojo da crise fordista que acometeu o parque industrial italiano nos anos 1980, a elite industrial literalmente:

largou a sua prática tradicional no sentido de tratar os terrenos industriais como condição de produção, que iriam depreciar ao longo do tempo, e reinventou a sua propriedade fundiária como 'um puro ativo financeiro' (Harvey, 1982, p. 347), que agora poderia ser precificado no balanço da empresa de acordo com o aluguel que este potencialmente poderia receber no mercado imobiliário. (Kaika e Rugierro, 2016, p. 8)

Desse modo, capitalizando as rendas fundiárias futuras, que também foram impulsionadas pelos parâmetros urbanísticos mais flexíveis adotados pelo planejamento urbano no contexto do projeto estratégico *Projeto Techno-City*, a empresa conseguiu melhorar seus balanços e demonstrações financeiras perante o mercado.

O debate brasileiro sobre a financeirização via grandes projetos urbanos foi particularmente recortado para a análise das *consequências* socioespaciais adversas desencadeadas pelas Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) com Cepac. Processos de gentrificação e expulsão dos assentamentos precários, seletividade dos investimentos em termos de privilegiar determinados setores (rodovias e mobilidade privada) e classes sociais foram os aspectos mais ressaltados na literatura voltada ao tema (Fix, 2011).

No entanto, salvo poucas exceções, as operações não foram analisadas com base em um prisma que também lançou luz sobre as racionalidades dos investidores e agentes

financeiros (Sandroni, 2010; Maleronka, 2010). Emerge daí um questionamento: quais foram o processo constituinte e "a técnica" para definir determinado preço mínimo dos Cepac que garantisse viabilidade econômico-financeira, o desenho adequado dos perímetros da área e a quantidade e qualidade dos investimentos públicos previstos para a OUC (Operação Urbana Consorciada)? Em sua análise sobre o projeto estratégico do Porto Maravilha no Rio de Janeiro, Pereira (2016) mostra que as OUCs via Cepac não podem ser dissociadas de uma avaliação da modelagem institucional e financeira em geral, e de suas relações com o desenho e a execução dos mecanismos de financiamento nacional para o ambiente construído via fundos semipúblicos, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e, recentemente, o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS) em particular. Essas relações entre financiamento público do desenvolvimento urbano e a financeirização é objeto da próxima seção.

A reestruturação do financiamento público para o desenvolvimento urbano

A financeirização requer compreensão de mecanismos de crédito e financiamento público para o ambiente construído, em geral, e os entrelaçamentos dos recursos públicos e privados, em particular.

O ambiente institucional norte-americano, marcado pela disseminação das parcerias público-privadas na infraestrutura urbana e pelo acesso direto das cidades ao mercado de capitais em tempos de austeridade fiscal,

representa terreno particularmente fértil para o debate.

Ashton, Doussard e Weber (2016), por exemplo, analisam as concessões de infraestrutura urbana a partir das relações financeiras imbricadas entre estado local e concessionário (*entanglement*) que transbordam o momento inicial da assinatura dos contratos. A abordagem desses autores lembra o *approach* teórico relacional de escalas e do Estado (Jessop, 2008) que procura analisar, ao longo da vida útil das parcerias público-privadas, os projetos e as estratégias dos setores público e privado em relação ao gerenciamento de riscos e eventos não previstos na assinatura dos contratos, bem como suas repercussões sobre a política urbana e a viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos privados:

As complexidades associadas às concessões da infraestrutura sugerem que é preciso ampliar nossa perspectiva no sentido de incorporar as dimensões locais da financeirização. Mais notadamente, considerando o papel significativo dos governos locais na criação desses mercados, as teorizações sobre financeirização em escala local deviam funcionar, ou inspirar-se, nas teorias sobre o Estado. (Ashton, Doussard e Weber, 2016, p. 1386)¹⁸

Com efeito, o estudo da financeirização da infraestrutura urbana, apesar de ter avançado relativamente menos no que se refere aos trabalhos mais difundidos sobre a financeirização da terra e da propriedade imobiliária, tem muito a contribuir com os estudos acerca da emergência do poder da finança global no ambiente construído. As inegáveis similaridades operacionais e cronológicas reforçam a trajetória imbricada entre esses setores. Segundo

Lorrain (2011), a liberalização das indústrias de rede teve papel fundamental como catalizador da financeirização da arena urbana, abrindo território (e mercados). O autor argumenta que até os anos 1980 não eram os banqueiros quem “criavam as cidades”, mas “os proprietários de terra, incorporadores, companhias de construção, frequentemente o Estado, às vezes os habitantes, e, apenas raramente, os banqueiros” (ibid., p. 50). A privatização das indústrias de rede nos anos 1990 teria sido essencial para essa mudança no poder sobre as cidades, um poder que influencia a política urbana ao “monitorar e avaliar um grande número de projetos, e porque seus instrumentos e critérios associados foram amplamente disseminados e têm impactos além de sua esfera de intervenção direta, introduzindo uma mudança nos tipos comuns de análise” (ibid., p. 48). Se a ampliação dos projetos urbanos enfrentava ainda barreiras pelo longo prazo de maturidade e localização física, as finanças romperam esse limite e inseriram novas formas de pressão do mercado sobre as políticas públicas, em ambientes institucionais diferenciados.

Na realidade, a capacidade de as cidades norte-americanas emitirem títulos no mercado de capitais gera um cenário específico. Peck e Whiteside (2016), por exemplo, analisam o caso “não tão especial” da cidade de Detroit, na perspectiva histórica de financeirização da governança urbana nos EUA, culminando na falência em 2014/2015 e no subsequente plano de ajuste fiscal que reenquadrou a gestão da cidade de acordo com os padrões do mercado de capitais. De um lado, a cidade, pressionada pela desindustrialização, pelo esvaziamento de sua base tributária e pelas políticas federais de austeridade fiscal, que desencadearam um

protagonismo municipal no mercado de capitais por meio de sucessivas emissões de títulos de dívida; de outro, a penetração de lógicas e métricas do mercado de capitais que evoluíram no sentido de disciplinar a governança em escala local.

O mercado de crédito e de títulos municipais abriu outras perspectivas para a financeirização avançar em escala local nos EUA. Exemplo emblemático foi o mecanismo de *Tax Increment Financing* (TIF), que se disseminou a partir das primeiras experiências em Chicago (Weber, 2010). O TIF prevê o desenho de um grande projeto urbano dentro de uma área degradada e/ou com problemas de esvaziamento econômico, com delimitação do perímetro. O instrumento permite capitalizar o aumento projetado da base tributária na área delimitada para que o município possa, em seguida, acessar o mercado de crédito em condições mais favoráveis.¹⁹ A ferramenta não apenas consolidou uma nova competência e habilidade profissional para as prefeituras – o consultor-especialista que desenha, monitora e avalia as operações do TIF –, mas também reforçou as interdependências entre a governança e o planejamento urbanos e o mercado de capitais.

No entanto, em contextos institucionais diferentes dos EUA, a penetração da financeirização por meio da reestruturação do crédito e do financiamento públicos não ocorreu da mesma forma. No cenário europeu, por exemplo, o esvaziamento do *keynesianismo espacial* implicou estratégias de privatização do estoque habitacional público, combinado com a transformação do aluguel social em casa própria via sistemas de financiamento privado. De certa forma, a neoliberalização preparou o terreno para a inserção dos países alinhados com

o regime do keynesianismo espacial no circuito financeirizado (Rolnik, 2015).

No arcabouço institucional do federalismo fiscal brasileiro, os municípios também não têm capacidade para emitir títulos da dívida no mercado de capitais. Portanto, diferente do contexto anglo-saxão, as relações entre crédito e financiamento públicos para o desenvolvimento urbano e a financeirização não são mediadas por intermédio de um mercado de capitais nos quais se emitem e comercializam títulos da dívida municipal. Na realidade, conforme argumenta Royer (2014), na análise do entrelaçamento entre o FGTS e o sistema de financiamento imobiliário, a procura pela construção dos Parcs no Brasil ocorre de formas diferenciadas, por exemplo, por meio de projetos e estratégias que captam e transformam os próprios fundos (semi) públicos. Marques (2016) lança mão de argumentos semelhantes sobre a relação entre financeirização e a apropriação do fundo público. Além disso, a ausência de um mercado para títulos municipais obriga abrir a perspectiva conceitual para a aproximação entre as diversas estratégias (públicas e privadas) de financeirização, a atuação territorial do Estado e as formas de regulação e intervenção urbanas no espaço.

O Estado, o espaço e a “financeirização” do empresariamento urbano

Essa vertente do debate tem um recorte mais abrangente, pois relaciona grandes projetos, recursos e financiamentos em uma perspectiva de financeirização que contempla a transformação do Estado e do próprio planejamento urbano. Conforme mencionamos

anteriormente, a teoria da regulação e a economia política geraram *insights* sobre as diversas trajetórias de neoliberalização dos espaços e da variedade de formas de empresariamento urbano. No entanto, até recentemente, essa literatura não aprofundou a análise das relações imbricadas entre o capital financeiro e a financeirização, de um lado, e a transformação da governança e do planejamento urbanos, de outro (Klink e Denaldi, 2014 e 2015). A esse respeito, cumpre mencionar que um conjunto mais recente de contribuições começa a preencher a lacuna.

Ecoando a descrição de Hall (1995) sobre o empreendedorismo urbano dos anos 1970 em termos de um processo de “virando o planejamento de ponto cabeça”, o tema recorrente agora gira em torno de como o planejamento urbano se “descontextualiza” sob influência da financeirização e das estratégias do capital financeiro. As cidades em processos de reestruturação produtiva continuam um objeto privilegiado das discussões.

Savini e Aalbers (2015), por exemplo, discutem o projeto de reconversão da área de uma antiga fábrica siderúrgica, na cidade fordista de Sesto San Giovanni, localizada no cinturão industrial no nordeste da Região Metropolitana de Milão. A partir da venda da área pela empresa Falck, em 2000, uma incorporadora local comprou o terreno com empréstimo bancário e desenvolveu um primeiro projeto prevendo usos residencial e comercial. As sucessivas crises, falências corporativas e transações de compra e venda da área desencadearam um aumento de escala e complexidade do projeto em termos da estrutura acionária-proprietária (envolvendo *holdings* de investidores internacionais além dos agentes locais), dos

riscos e expectativas de retorno dos agentes envolvidos. A cada etapa dessa sequência, a engenharia financeira encontrava uma forma de repassar as dívidas e os compromissos para o próximo investidor. O impasse em torno da área fez com que o planejamento urbano da cidade de Sesto San Giovanni ficasse entrelaçado com a dinâmica dos agentes financeiros e imobiliários, procurando a captação de uma parcela das rendas fundiárias a partir do aval e da aprovação de um projeto que já se desenraizou dos interesses locais:

O governo local tornou-se crescentemente dependente da realização da taxa de retorno do projeto; a programação do projeto virou instrumental para a necessidade urgente de liberar o capital para a circulação, ao invés de desempenhar papel de instrumento para responder às demandas locais. A regulação local de zoneamento não freou o gerenciamento especulativo da terra pelos diversos proprietários financeiros, mas, ao contrário, permitiu que a expectativa referente à produção imobiliária aumentasse. (Aalbers, 2015, p. 13)²⁰

Na mesma linha, Guironnet, Attuyer e Halbert (2016) analisam a experiência de Saint-Quen, uma pequena cidade de perfil industrial na periferia de Paris administrada por um governo local progressista. Os autores descrevem a perda da capacidade de o governo local resistir às expectativas dos investidores na negociação de um grande projeto urbano de reconversão territorial-industrial. Os investidores acabavam assumindo a liderança na definição do perfil da operação urbana, por exemplo, por meio do fomento de um padrão de homogeneização e aumento de escala dos projetos (em detrimento do uso misto e projetos menores)

e restringindo inquilinos com um perfil mais arriscado (como, por exemplo, pequenas empresas de base tecnológica e de capital de risco). É notável que esta última orientação contrariava a própria narrativa e estratégia da cidade no sentido de fomentar uma nova economia urbana de conhecimento.

A economia criativa, o empresariamento urbano e a financeirização estão umbilicalmente ligados na experiência do projeto estratégico "22@Barcelona", que ocorreu no bojo da bolha imobiliária espanhola até 2007 (Charnock, Puercell e Ribera-Fumaz, 2014). Esses autores descrevem a estratégia discursiva subjacente ao projeto "22@Barcelona". Enquanto a narrativa oficial era de transformar o distrito fordista de Poblenou em uma nova economia local baseada na inovação e no conhecimento, na prática, esse projeto serviu aos interesses do mercado imobiliário e financeiro e, via o aumento da base tributária, à própria prefeitura.

Os estudos de caso citados ilustram como o poder público passa a atuar em estratégias de maximização das rendas da terra e como as relações de poder na implementação dos projetos de desenvolvimento urbano têm sido deslocados em favor dos investimentos financeiros ao longo das frequentes mudanças de usos.

No entanto, cabe ressaltar que a financeirização do planejamento em escala local representa um processo contestado. Não apenas a própria literatura brasileira (Fix, 2011), mas o debate internacional mostra crescente interesse e preocupação com os projetos e estratégias contra-hegemônicas em várias cidades do mundo. Fields (2014), por exemplo, apresenta o papel do "planejamento subversivo" das comunidades em um cenário adverso do avanço

dos fundos de investimentos imobiliário sobre o setor de aluguel social na cidade de Nova York. As comunidades nova-iorquinas não apenas contestaram, mas desenvolveram uma práxis alternativa a partir de: estratégias de comunicação com contranarrativas críticas sobre o papel dos fundos imobiliários; coleta de dados e elaboração de indicadores sobre as práticas financeiras predatórias dos fundos em propriedades alugadas (reduzindo manutenção abaixo dos padrões formais, entre outros exemplos); e a reconstituição dos espaços de financeirização, apontando os altos valores de aluguel utilizados pelos fundos na sua comunicação com os investidores e inconsistentes com a capacidade de pagamento no segmento do aluguel social (ibid., pp. 152-159).

A financeirização urbana. E o planejamento urbano (brasileiro) com isso?

Conforme mencionamos no início deste artigo, Christophers (2015) tece seus argumentos em torno dos limites do conceito de financeirização, sejam tais limites analítico-teóricos, sejam os recortes temporais e/ou espaciais estreitos que foram adotados nas análises. No que se refere ao primeiro aspecto, o autor pontua que uma parcela expressiva da literatura apenas retoma e atualiza aspectos já tratados na literatura mais antiga sobre a globalização financeira. Além disso, na maioria das vezes, o recorte temporal-espacial dos debates refere-se ao mundo anglo-saxão no cenário pós-Bretton Woods, limitando a aplicabilidade das afirmações para outros contextos.

Talvez o argumento mais interessante desse autor seja que o debate sobre a financeirização, de forma paradoxal, *perdeu relevância política* porque, na maioria das vezes, priorizou investigar as *consequências contraditórias*, no sentido de penetrar com seus tentáculos na lógica do mundo não financeiro, sem aprofundar a análise sobre o *que é a financeirização e seu processo constituinte*. Isso requer deslocar o debate do tema de financeirização (*de-financialization*) para os mecanismos subjacentes ao mundo das finanças, do financiamento e do crédito:

financeirização representa uma crítica limitada no sentido que ela apenas critica o que o mundo das finanças faz – particularmente em outras esferas – onde seus tentáculos esticam-se, quais os constituintes-sujeitos que acabam sendo embrulhados e entrelaçados e quais são as lógicas não financeiras adulteradas – e não o que ele é [...]. (Ibid., p. 232)²¹

Não obstante a relevância das referidas críticas, essas não invalidam explorar elementos de uma agenda de pesquisa “de segunda geração”, com recortes específicos para países emergentes como Brasil e com relevância para o campo de planejamento. Essa agenda não analisa apenas consequências e efeitos, mas também a própria natureza da financeirização. Pois, antes de a financeirização “esticar os seus tentáculos”, ela precisa emergir num processo constituinte cuja análise, para o caso dos países emergentes com mercados de capitais menos consolidados, assume ainda maior relevância. Dessa forma, uma agenda de pesquisa dessa natureza assume – ao menos potencialmente – relevância política, isto é, capacidade transformadora, no sentido de

compreender melhor a dinâmica da moeda, do crédito e das finanças, bem como questionar o crescente entrelaçamento de suas lógicas com a espacialidade do Estado, o planejamento urbano-metropolitano e a (re)produção do espaço urbano e da própria vida.

Nessas notas finais, exploramos duas dimensões para essa agenda numa perspectiva geográfica e histórica que reconheça as especificidades da trajetória do desenvolvimentismo brasileiro:

(1) *Estado, Fundo Público e “os espaços e as escalas constituintes” da financeirização urbana*

Em outras ocasiões exploramos o potencial de uma abordagem relacional da escalaridade e espacialidade do Estado para superar uma leitura “fetichista” dos instrumentos urbanistas e dos impasses que cercam o projeto redistributivo da reforma urbana (Klink e Denaldi, 2015; Brajato, 2015). Na referida leitura, esses impasses relacionam-se com a ausência da autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos do Estatuto ou, nessa mesma lógica, com a falta de empenho das administrações locais em efetivamente aplicá-los.

A chave teórica alternativa que apresentamos para a leitura dos impasses da reforma urbana e do “urbanismo progressista” ancora a avaliação dos instrumentos urbanísticos em uma perspectiva mais ampla, dialogando com a atuação do Estado – nas múltiplas escalas – assim com projetos e estratégias (materiais e imateriais) adotados pelos demais agentes que influem no desenho e na implementação da política urbana. De acordo com essa perspectiva, a maneira pela qual os instrumentos “progressistas” – como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc), Imposto

Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, etc. – e *market friendly* – como a OUC – são desenhados e implementados é reflexo das disputas multiescalares dos agentes públicos e privados sobre a organização e atuação territorial do Estado por meio de projetos e estratégias de financiamento e de regulação.

Existe uma perspectiva promissora para articular essa leitura alternativa sobre os impasses do planejamento progressista, influenciada pela economia política, pelo regulacionismo e pela teoria relacional do Estado, com os debates sobre a financeirização. Mais particularmente, no caso brasileiro, isso remete ao papel estratégico do fundo público e da regulação num cenário institucional ainda marcado pela baixa penetração das finanças imobiliárias e pela ausência do mercado de capitais e mercado secundário consolidados. Pois, nesse cenário específico, a “constante procura ou construção de novos fluxos de renda associados aos ativos” que podem ser capitalizados (Leyshon e Thrift, 2007, p. 98) a partir da penetração das lógicas e métricas financeiras tendem a ocorrer por meio da articulação de projetos e estratégias que mobilizam, nas múltiplas escalas, o próprio planejamento e a atuação territorial do Estado. Numa análise mais recente sobre o papel “dos capitais urbanos”, Eduardo Marques relativiza a relevância da tese norte-americana das *growth machines* imobiliárias, impulsionadas pelas coalizões dos governos locais com as construtoras-incorporadoras em torno dos grandes projetos de renovação urbana, e resalta a centralidade dos fundos públicos:

se existe alguma máquina nas coalizões urbanas do Brasil, ela está mais ligada à execução de obras e à contratação de serviços do que à captura de valorizações

fundiárias produzidas por políticas. (Marques, 2016, p. 30)

No entanto, a partir da premissa da variedade das estratégias (materiais e imateriais) de transformar ativos e propriedades em fluxos de renda capitalizáveis – terra, dívida pública, fundos semipúblicos, como FGTS, conhecimento, etc. – não há, necessariamente, uma contradição entre a procura por valorização imobiliária e por obras e contratos públicos, que são ambos mediados pelo Estado.

A atual conjuntura brasileira, de baixo crescimento econômico, de uma nova rodada de recuo do Estado e de austeridade fiscal, abre uma nova fase para esse tipo de abordagem e de linha de pesquisa que articula as diversas vertentes e escalas da literatura sobre a financeirização (economia política, contabilidade crítica e estudos sociais de finanças) com os estudos urbanos. Em outras palavras, acreditamos que essa agenda tenha o potencial de catalisar o diálogo, pouco praticado nos estudos urbanos brasileiros, entre reestruturação espacial do Estado no período recente (neoliberalização) e financeirização.

Cumpramos lembrar que a austeridade é aplicada em configurações já neoliberalizadas de poder do Estado, o que reforça a dinâmica dialética dos momentos destrutivos e construtivos do neoliberalismo (Peck, 2012). Com efeito, não se trata de um mero retorno do neoliberalismo destrutivo (*roll back*) do início dos anos 1990, pois seu alvo não são apenas aqueles mais tradicionais (direitos trabalhistas, políticas industrial e social), mas também elementos da fase adaptativa e criativa (*roll out*) presentes no novo desenvolvimentismo (Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, Programa de

Aceleração do Crescimento – PAC, valorização do salário-mínimo e do crédito, aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação interfederativa, reforço do aparato institucional do Estado). Estamos, portanto, diante de um *roll back do roll out* (ibid.).

A política de austeridade em andamento no Brasil não representa um momento cíclico, mas um processo cumulativo de incapacitação do Estado, que se mesclará, hibridizará e evoluirá a partir do choque com a paisagem geoinstitucional herdada e com os experimentos regulatórios pró-mercado já implementados – ou tentados –, assumindo características materiais e discursivas peculiares (Barcellos de Souza, 2015).

No que tange mais especificamente à austeridade urbana, a tendência é que se produza uma forma particular e também socialmente regressiva de política escalar, “com as cidades na ponta” (Peck, 2012). A política de austeridade apresenta-se como uma “estratégia de deslocamento do neoliberalismo (do mercado para o Estado, das elites para os marginalizados e do governo federal para os governos estaduais e municipais)” (ibid., 2013, p. 19) e é sob esse ângulo que seus efeitos deverão ser sentidos e estudados no contexto brasileiro. Portanto, as formas da austeridade urbana e as “entradas e entaves” com os quais os capitais financeiros deparam-se na circulação pelo ambiente construído se entrelaçam com o processo de reestruturação do arcabouço institucional que norteia o planejamento urbano-metropolitano no País, que será objeto do próximo ponto.

(2) *Financeirização, reforma e contrarreforma urbanas em tempos de austeridade fiscal*

A análise preliminar do processo de reestruturação do arcabouço institucional referente a planejamento e financiamento das áreas metropolitanas brasileiras aponta para duas tendências. A primeira diz respeito à ausência de fundos nacionais que projetam – por meio de fórmulas preestabelecidas – o compartilhamento de recursos (não) tributários em bases transparentes e previsíveis para as áreas metropolitanas. A segunda é a emergência de um padrão de financiamento mais flexível, marcado pela presença de mecanismos como a parceria público-privada (tanto no desenho quanto na execução de políticas urbanas) e a operação urbana consorciada, entre outros exemplos. O Estatuto da Metrópole, uma espécie de reescalonamento do próprio Estatuto da Cidade para a dimensão metropolitana, reforça esse cenário marcado pela reestruturação regulatória em tempo de austeridade fiscal. A lei não prevê um fundo metropolitano, que foi vetado no processo de aprovação pela presidente Dilma Rousseff. As únicas fontes de recursos previstas pela lei apontam para o papel estratégico do setor privado no financiamento da cidade via a constituição das Operações Urbanas Consorciadas interfederativas e as parcerias público-privadas. De certa forma, a lei sinaliza novos tempos a partir da transformação de um cenário de “recursos sem planejamento” (primeira década de 2000) para um de “planejamento sem recursos” na metrópole. O cenário abre uma nova disputa entre os agentes (públicos/privados; financeiros/não financeiros) sobre

o fundo público. Na análise dessas disputas, ressaltamos dois aspectos para a agenda de pesquisa sobre financeirização com relevância política para o campo de planejamento urbano-metropolitano.

Primeiramente, ao contrário do cenário internacional, não produzimos, entre nós, muitas pesquisas sobre as parcerias público-privadas e as transformações no financiamento das redes de infraestrutura urbana, como, por exemplo, o saneamento ambiental (Moreira, 2008). Isso surpreende, principalmente à luz das rápidas transformações no arranjo institucional e financeiro que ocorreram nos últimos anos nesses setores. O caso da Região Metropolitana de São Paulo é emblemático. No ano 2002, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) emitiu ações no mercado de capitais enquanto acirrou as disputas com as companhias municipais em torno da tarifa de água cobrada e do tamanho da dívida dos municípios junto a ela. Em novembro do ano 2015, o serviço municipal de saneamento ambiental de Santo André (Semasa) apresentou requerimento de instauração de inquérito administrativo para apuração de infrações de ordem econômica junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), acusando a Sabesp de lançar mão de práticas monopolistas por meio de *margin squeeze*, isto é, de praticar preços abusivos juntos às companhias municipais.²² As relações entre os acionistas e o alto executivo numa empresa pública como a Sabesp, registrada na bolsa de valores de Nova York, assim como as suas estratégias junto às empresas municipais e à qualidade de serviços e às tarifas praticadas junto aos "principais", isto é, os consumidores de água na Região Metropolitana, abrem uma perspectiva promissora

para ampliar as pesquisas sobre a financeirização urbana para além do prisma dos estudos imobiliários-habitacionais.

Em segundo lugar, a análise das operações urbanas consorciadas não apenas requer recortar as consequências contraditórias sobre as populações menos abastadas, mas também o próprio processo constituinte dessas mesmas em termos do desenho físico (o tamanho da área de intervenção; o perfil dos investimentos e dos bens públicos a serem providenciados, como habitação de interesse social e áreas públicas) e financeiro (o preço mínimo dos certificados Cepac *versus* o custo das obras), assim como a governança das operações via prefeitura, empresa pública de capital misto ou outros arranjos institucionais.

Quais serão, então, os reais limites e as potencialidades para o projeto de financeirização urbana avançar por meio de parcerias público-privadas, OUCs e Grandes Projetos Urbanos, considerando as especificidades brasileiras e as experiências mais recentes que vêm ocorrendo em um contexto de estagnação da macroeconomia? Por exemplo, o caso da OUC do Porto Maravilha no Rio de Janeiro, marcada pela captação do fundo semipúblico via investimentos do FGTS, pela transferência de ativos fundiários estatais e pela injeção de recursos públicos adicionais para cobrir os déficits associados ao descompasso entre as expectativas dos investidores e os resultados efetivados alcançados numa economia estagnada, representa uma nova face de um velho padrão? (Pereira, 2016).

As contradições na OUC do Rio de Janeiro também remetem à necessidade de mobilizar chaves teóricas complementares para explorar o descompasso entre a "financeirização

ideal” e a “efetivamente existente”, que, no caso brasileiro, parece recortado para captação e capitalização de rendas futuras associadas ao próprio fundo público (Marques, 2016). Compreender melhor as especificidades e contradições dessas relações imbricadas entre Estado, planejamento urbano e capital financeiro no caso específico do Brasil requer também apreender melhor modelos, metáforas, narrativas e ideologias que circulam na comunidade profissional de planejadores urbanos, analistas e consultores financeiros, bancos de investimento e construtoras, entre outros agentes (Sanfelici e Halbert, 2015). Nesse sentido, reconstituir as relações entre a moeda, o crédito, as finanças, os fluxos financeiros e a variedade de estratégias de mercantilização da cidade no contexto da Contrarreforma Urbana representa ferramenta essencial para reconstituir os espaços da financeirização e apontar caminhos para um planejamento urbano alternativo, “subversivo” em relação à naturalização de um projeto da cidade para o lucro e não para as pessoas (Brenner et al., 2011).

À guisa de uma conclusão

Este artigo partiu da premissa de que, embora o debate sobre financeirização apresente alguns sinais de esgotamento em certos círculos acadêmicos no mundo anglo-saxão, seu potencial de exploração conceitual e empírica na

realidade urbana brasileira ainda está distante de ser realizado. Foram apresentadas três vertentes de pesquisa comumente associadas à financeirização (economia política, contabilidade crítica e financeirização da vida cotidiana) e indicados diálogos existentes e possíveis com base na literatura nacional. Apesar dos avanços significativos em várias frentes de pesquisa, argumentou-se que o campo do planejamento urbano no Brasil teria muito a ganhar com uma abordagem que tentasse um diálogo mais aberto entre os principais conceitos apresentados. Foge do nosso objetivo, neste trabalho, propor uma teoria sobre a financeirização no capitalismo urbano periférico. Não obstante, parece óbvio que a financeirização no Brasil segue trajetórias particulares – em termos de volumes, processos, temporalidades, instituições, espacialidades, etc. E, mais importante que buscar sua relevância em termos de dinamismo da securitização e dos mercados secundários, é entender sua articulação com o fundo público e com a reestruturação da espacialidade e escalaridade do Estado.

Nesse sentido, pretendemos propor uma agenda de pesquisa ao sistematizar as principais contribuições e inovações presentes na literatura internacional e apontar pontos de entrada com a realidade e os problemas urbano-metropolitanos brasileiros, diante da complexidade de sua reestruturação setorial, espacial e escalar e das contradições da sua reforma urbana (incompleta).

Jeroen Klink

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas. Santo André, SP/Brasil.

jeroen.klink1963@gmail.com

Marcos Barcellos de Souza

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas. Santo André, SP/Brasil.

marcos.barcellos@ufabc.edu.br

Notas

- (1) Tradução nossa, do original: “[...] *now is the time*, [...] *to pause, breathe in, and carefully (re) evaluate*”.
- (2) Tradução nossa, do original: “*the increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (including financial institutions), states and households*”.
- (3) Seguindo Aalbers e Christophers (2014), adotamos três premissas para classificar a variedade de abordagens dentro do campo da economia política, quais sejam: (1) a prioridade para questões relacionadas com a produção e circulação de valor e renda; (2) as relações entre classes sociais; e (3) a ideologia.
- (4) O mercado futuro centraliza contratos que proporcionam direito de compra e venda no futuro de mercadorias (*commodities*, produtos agrícolas, moedas etc.) a preços pré-fixados no presente.
- (5) As análises mais recentes sobre o processo de capital *switching* e a crise hipotecária mostram que o capital financeiro foi instrumental na constituição de relações imbricadas entre o circuito secundário e o terciário (relacionado com a reprodução da vida via os planos de aposentadoria, de previdência e de saúde, entre outros exemplos). A bolha imobiliária nos EUA desencadeou um aumento de endividamento hipotecário da população mais vulnerável, que utilizou os recursos emprestados para complementar planos privados de aposentadoria e de saúde (Aalbers, 2008).
- (6) O campo da economia política aqui discutido apresenta desdobramentos em diversas direções, como nos debates sobre globalização e neoliberalismo, e não implica exclusivamente em abordagens sobre a financeirização. Os conceitos mais comumente presentes nesta tradição relevantes para este trabalho são: a existência de um regime de *finance led growth*, a penetração do capital a juros e do rentismo em diversas esferas da vida econômica e social ou a observância de lucros cada vez maiores através de canais financeiros em detrimento da produção e do comércio.
- (7) De início, já há aqui uma diferença estruturante em relação às economias desenvolvidas, em que “a financeirização tende a se desenvolver através do endividamento privado e sob taxas reduzidas de juros, pois é o mercado de capitais o lócus da revalorização rentista” (Bruno et al., 2011, p. 731).

- (8) O capitalismo de *coupon pool* é considerado um “não-sistema”, que se move rapidamente (Froud, Johal e Williams, 2002).
- (9) O microcrédito caracteriza-se pela ampliação dos mecanismos de acesso a crédito para segmentos populacionais tradicionalmente excluídos desse mercado: trabalhadores autônomos informais, sem possibilidade de dar garantia individual, sem conta bancária, etc.
- (10) Tradução nossa, do original: *“By actively managing risk, the investing individual can adequately prepare for a future that is never secure and always rife with uncertainty. As a result, life itself becomes an asset to be managed”*.
- (11) Nossas pesquisas em andamento, por exemplo, mostram que duas firmas concentram o mercado para os estudos de viabilidade econômico-financeira nas operações urbanas consorciadas nas Cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, São Bernardo do Campo, Belo Horizonte e Curitiba.
- (12) Os modelos de fluxo de caixa descontado são amplamente disseminados e usados no mundo das finanças corporativas. São elaborados a partir da projeção de uma renda líquida futura associada à utilização de um ativo ou propriedade durante determinado período. Esta projeção de renda futura é capitalizada (descontada) para o presente, utilizando a taxa de juros (que incorpora um prêmio de risco), para obter uma estimativa para o preço do ativo.
- (13) Nesse sentido, a evolução da literatura crítica sobre a crise *subprime* representa um exemplo emblemático do potencial de articular e territorializar as diversas vertentes críticas.
- (14) Tradução nossa, do original: *“Studies of urban redevelopment would indeed gain something with the financialization literature, so long as the former continue to attend not just to financial capital but also to the material and ideological mechanisms through which property is continually reproduced as a financial asset”*.
- (15) Defendemos uma classificação como tema específico na literatura pela riqueza e diversidade dos estudos de caso. Isso abre uma possibilidade de articular os diversos estudos de caso com o debate sobre a variedade dos processos de reestruturação dos estados nacionais – neoliberalização, etc. – (Barcellos de Souza, 2015).
- (16) A capitalização significa trazer rendas e fluxos de caixa que ocorrerão no futuro para o presente. Antecipar e precificar essas rendas (calculando o chamado valor presente líquido) permite usar esses títulos como garantia para captar mais recursos.
- (17) Tradução nossa, do original: *“financial capital is dependent on the constant searching out, or the construction of, new asset streams, usually through a process of aggregation, which then – and only then – allows speculation to take place”*.
- (18) Tradução nossa, do original: *“The intricacies of infrastructure concessions suggest we need to broaden our lens to incorporate the local dimensions of financialisation. Most notably, given the extensive role of the local state in producing these markets, theorisations of financialisation at the local level must function as, or draw from, state theory”*.
- (19) De acordo com as regras do TIF, a arrecadação tributária da área não é transferida para o fundo geral do município, mas é obrigatoriamente reinvestida no perímetro da área. Se a receita tributária efetivamente realizada não cobre o custo das intervenções da operação, os impostos gerais arrecadados pelo município complementam o déficit da operação do TIF, reduzindo, assim, os riscos para os investidores.

- (20) Tradução nossa, do original: “*The local government became increasingly dependent on realising the yields from the project; the project programming became functional to the urgent need to unlock capital for realisation, rather than being a tool to respond to particular local needs. Local zoning regulations have not stopped the speculative management of the land by the different financial owners, but instead have allowed increases to the expected real estate output*”.
- (21) Tradução nossa, do original: “[...] *Financialization is a politically limited critique insofar as it is essentially a critique of what finance does , especially elsewhere -- of where its tentacles extend to, of the constituencies thus enrolled and ensnared, of the ‘nonfinancial’ logics thus adulterated -- and not of what finance is [...]*.”
- (22) Informação disponível no site do Cade: http://sei.cade.gov.br/sei/institucional/pesquisa/processo_exibir.php?tzuQpynClZls_rHQcc3fMu8l2htJ1ahuckyi_C139hQjKmt586E2jVZ4mUCAE4DWZjYqf4D-irFk5H6TRF6DKQ. Acesso em: 29 maio 2017.

Referências

- AALBERS, M. B. (2008). The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition and Change*, v. 12, n. 2, pp. 148-166.
- _____. (org.) (2012). *Subprime cities: the political economy of mortgage markets*. Oxford, Wiley Blackwell.
- _____. (2015). The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, pp. 214-219.
- _____. e CHRISTOPHERS, B. (2014). Centering Housing in Political Economy. *Housing, Theory and Society*, v. 31, pp. 1-21.
- ARRETCHE, M. T. (1996). “Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional”. In: AFFONSO, R. de B. e SILVA, P. L. (orgs.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo, Fundap.
- ASHTON, P.; DOUSSARD, M. e WEBER, R. (2016). Reconstituting the state: city powers and exposures in Chicago’s infrastructure leases. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, pp. 1384-1400.
- BARCELLOS DE SOUZA, M. (2012). *Variedades de capitalismo e reescalamento espacial do Estado no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. (2015). Neoliberalização do Estado no Brasil: uma interpretação multiescalar. *Revista eletrônica e-metropolis*, n. 21, ano 6.
- BERNDT, C. e BOECKLER, M. (2009). Geographies of circulation and exchange: construction of markets. *Progress in Human Geography*, v. 33, pp. 535-551.
- BRAJATO, D. (2015). *A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da Aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)*. Dissertação de Mestrado. Santo André, Universidade Federal do ABC.
- BRENNER, N. et al. (2011). *Cities for people, not for profit: critical urban theory and the right to the city*. Abingdon/Nova York, Routledge.

- BRUNO, M. et al. (2011). Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 5, pp. 730-750.
- CAGNIN, R. F. (2012). A evolução do financiamento habitacional no Brasil entre 2005 e 2011 e o desempenho dos novos instrumentos financeiros. *Boletim de economia da Fundap*, n. 11.
- CALLON, M. (1998). "Introduction: the embeddedness of economic markets in economics". In: CALLON, M. (org.). *The law of markets*. Oxford, Blackwell.
- CHARNOCK, G.; PURCELL, T. F. e RIBERA-FUMAZ, R. (2014). City of rents: the limits to the Barcelona model of urban competitiveness. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 1, pp. 198-217.
- CHRISTOPHERS, B. (2015). The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, pp. 183-200.
- COSTA, F. N. (2002). Bancarização, crédito popular e microcrédito. Disponível em: <http://www.econ.unicamp.br/artigos/artigo274.htm>. Acesso em: 4 dez 2016.
- CYERT, R. e MARCH, J. G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Oxford, Wiley-Blackwell.
- FAMA, E. F. (1970). Efficient capital markets: a review of theory and empirical work. *Journal of Finance*, v. 25, pp. 383-417.
- FIELDS, D. (2014). Contesting the financialization of urban space: community organizations and the struggle to preserve affordable rental housing in New York City. *Journal of Urban Affairs*, v. 37, n. 2, pp. 144-165.
- FIX, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- FROUD, J.; JOHAL, S. e WILLIAMS, K. (2002). Financialization and the coupon pool. *Capital & Class*, v. 78, pp. 119-151.
- GUIRONNET, A. e HALBERT, L. (2015). *Urban development projects, financial markets, and investors: A Research Note*. Chairville, École des Ponts Paritech.
- GUIRONNET, A.; ATTUYER, K. e HALBERT, L. (2016). Building cities on financial assets: the financialization of property markets and its implications for city governments in the Paris city region. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, pp. 1442-1464.
- HALL, P. (1995). *Cidades do amanhã*. São Paulo, Perspectiva.
- HARVEY, D. (1982). *The limits to capital*. Oxford, Blackwell.
- HELLEINER, E. (1994). *States and the re-emergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca and London, Cornell University Press.
- HENRIKSON, L. F. (2009). Are financial markets embedded in economics rather than society? A critical review of the performativity thesis. *DIIS Working Paper*. Copenhagen, Danish Institute for International Studies.
- JESSOP, B. (2008). *State Power*. Cambridge, Polity Press.
- KAIKA, M. e RUGIERRO, L. (2016). Land financialization as a "lived" process: the transformation of Milan's Bicocca by Pirelli. *European Urban and Regional Studies*, v. 23, n. 1, pp. 3-22.

- KLINK, J. J. (2013). Development regimes, scales and state spatial restructuring: change and continuity in the production of urban space in Metropolitan Rio de Janeiro, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 4, pp. 1168-1187.
- KLINK, J. J. e DENALDI, R. (2014). On financialization and state spatial fixes in Brazil. A geographical and historical interpretation of the housing program My House My Life. *Habitat International*, v. 44, pp. 220-226.
- _____. (2015). On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, v. 15, n. 4, pp. 402-417.
- KLINK, J. J. e STROHER, L. (2017). *The making of urban financialization? An exploration of Brazilian urban partnership operations with building certificates*. No prelo.
- LEYSHON, A. e THRIFT, N. (2007). The capitalization of almost everything. The future of finance and capitalism. *Theory, Culture & Society*, v. 24, n. 7-8, pp. 97-115.
- LORRAIN, D. (2011). The discrete hand: global finance and the city. *Revue française de science politique*, v. 61, n. 6, pp. 1097-1122.
- MACKENZIE, D. (2005). *An engine, not a camera: how financial models shape markets*. Cambridge, MIT Press, MA.
- MALERONKA, C. (2010). *Projeto e gestão na metrópole contemporânea. Um estudo sobre as potencialidades do instrumento "operação urbana consorciada" à luz da experiência paulistana*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MARQUES, E. (org). (2016). Dossiê: Capitais do Urbano. *Novos Estudos Cebrap*, v. 35, n. 2, pp. 15-33.
- MCALLISTER, P. (2017). The calculative turn in land value capture: Lessons from the English Planning System. *Land Use Policy*, v. 63, pp. 122-129.
- MOREIRA, M. R. P. (2008). *Distribuição de água na Região Metropolitana de São Paulo: tecnologias de universalização e produção do espaço*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MUELLERLEILE, C. (2013). Turning Financial Markets inside Out: Polanyi, Performativity and Disembeddedness. *Environment and Planning A*, v. 45, n. 7, pp. 1625-1642.
- OLIVEIRA, F. de (1988). O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos Cebrap*, v. 22, pp. 8-28.
- PAULANI, L. M. (2011). "A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual real à luz da história". In: MÉXICO: LOGROS E RETOS DEL BRASIL CONTEMPORÂNEO. *Anais*. Cidade de México, UNAM, 24 a 26 de agosto.
- PECK, J. (2012). Austerity urbanism. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, v. 16, n. 6, pp. 626-655.
- _____. (2013). Pushing austerity: state failure, municipal bankruptcy and the crises of fiscal federalism in the USA. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 7, n. 1, pp. 17-44.
- PECK, J. e WHITESIDE, H. (2016). Financializing Detroit. *Economic Geography*, v. 92, n. 3, pp. 235-268.
- PEREIRA, A. L. dos S. (2016). *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização, e estratégias discursivas*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- ROBINSON, J. (2002). Global and world cities: a view off the map. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 26, n. 3, pp. 531-554.
- ROCHA LIMA JÚNIOR, J. (2012). Começar de novo: Performance adiante das empresas de real estate de capital aberto no Brasil. In: XII CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA LARES - LATIN AMERICAN REAL ESTATE SOCIETY. *Anais*. São Paulo, 19 a 21 de setembro, pp. 1-21.
- ROLNIK, K. (2013). Late neoliberalism: the financialization of homeownership and housing rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 3, pp. 1058-1066.
- _____. (2015). *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Tese de Livre Docência. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ROLNIK, R. e KLINK, J. (2011). Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos Cebrap*, v. 89, pp. 89-110.
- ROLNIK, R. et al. (2014). *Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV*. Relatório de Pesquisa CNPQ. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ROYER, L. (2014). *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo, Annablume.
- RUTLAND, T. (2010). The financialization of Urban Redevelopment. *Geography Compass*, v. 4, n. 8, pp. 1167-1178.
- SANDRONI, P. A. (2010). "New financial instrument of value capture in São Paulo: certificates of additional construction potential". In: INGRAM, G. K. e HONG, Y. H. (orgs.). *Municipal Revenues and Land Policies*. Cambridge (Massachusetts), Lincoln Institute of Land Policy, pp. 218-237.
- SANFELICI, D. e HALBERT, L. (2015). Financial markets, developers and the geographies of housing in Brazil: a supply side account. *Urban Studies*, jun. 19, pp. 1-21.
- SAVINI, F. e AALBERS, M. (2015). The de-contextualisation of land use planning through financialisation: Urban redevelopment in Milan. *European Urban and Regional Studies*, pp. 1-17.
- SHIMBO, L. (2012). *Habitação Social de Mercado. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte, C/Arte.
- SOAITA, A. M. e SEARLE, B. A. (2016). Debt amnesia: homeowners' discourses on the financial costs and gains of homebuying. *Environment and Planning A*, v. 48, n. 6, pp. 1087-1106.
- SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F. e RODRIGUEZ, A. (2002). Neoliberalization in Europe: large scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode*, v. 34, n. 3, pp. 542-577.
- VAN DER ZWAN, N. (2014). Making sense of Financialization. *Socio-Economic Review*, v. 12, pp. 99-129.
- WEBER, R. (2010). Selling city futures: the financialization of urban redevelopment policy. *Economic Geography*, v. 86, n. 3, pp. 251-274.

Texto recebido em 10/dez/2016
Texto aprovado em 17/mar/2017

Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo

New urban sprawl vectors of the real estate-financial complex in São Paulo

Paula Freire Santoro
Raquel Rolnik

Resumo

Este artigo investiga a participação de agentes globais no complexo imobiliário-financeiro em São Paulo, compreendidos como fundos de investimento e empresas transnacionais especializadas no setor imobiliário que adentram mercados financeiros para diversificar ativos e mitigar riscos, e também como forma de acessar localizações geográficas, criando frentes de expansão. Pretende desenvolver questões como: (1) Os agentes globais e o capital internacional estão penetrando o complexo imobiliário-financeiro em São Paulo? De que forma? (2) Como esse capital se espacializa? Ele cria novas frentes e produtos imobiliários, morfologias e tipologias? Sua ação resulta em processos de reestruturação territorial? (3) Como sua lógica espacial dialoga com os processos de remoção e relocação involuntária? Para responder tais questões, mapeou ativos imobiliários, encontrando, dentre outros, uma nova frente de expansão imobiliária junto ao Rodoanel.

Palavras-chave: complexo imobiliário-financeiro; fundos de investimento imobiliário; companhias imobiliárias globais; capital internacional; expansão urbana.

Abstract

This article approaches the participation of global players in the real estate-financial complex in São Paulo. Global players are defined as investment funds and transnational companies specialized in real estate that enter financial markets not only as a way to diversify assets and mitigate risks, but also to enable their action in geographical locations, creating sprawl vectors. The article intends to discuss the following questions: (1) Are global players and international capital penetrating the real estate-financial complex in São Paulo? How? (2) How is this capital spatialized? Does it create new urban sprawl vectors and real estate products, morphologies and typologies? Does its action result in territorial restructuring processes? (3) How does its spatial logic interact with involuntary dispossession and relocation processes? To answer these questions, the article mapped global players' real estate assets and found a new urban sprawl vector at the Rodoanel.

Keywords: real estate-financial complex; real estate investment funds; global real estate companies; international capital; urban sprawl.

Introdução: agentes globais na constituição do complexo imobiliário financeiro

No contexto político-econômico em que se insere o momento atual, definido por Harvey (2014) como a era da hegemonia das finanças, do capital fictício e da supremacia da extração de renda sobre o capital produtivo, a financeirização, ou seja, “o domínio crescente dos atores financeiros, mercados, práticas, medidas e narrativas, em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural das economias, empresas (incluindo instituições financeiras), Estados e famílias” (Aalbers, 2015), tem tomado um papel central também nos processos de reestruturação territorial. Para analisar esse imbricamento entre as esferas da financeirização e da transformação do espaço, diversos trabalhos têm destacado a importância de uma leitura associada do circuito financeiro ao imobiliário, constituindo o que Aalbers define como “Complexo Imobiliário-Financeiro”¹ (Harvey, 1989; Aalbers e Fernandes, 2016; Rolnik, 2015; Fix, 2007; entre outros).

Como parte desse processo, no Brasil e no mundo assistiu-se a uma veloz reestruturação do Estado e das formas de regulação dos mercados, envolvendo a criação e o aperfeiçoamento de vários instrumentos urbanísticos e financeiros, voltados para aproximar e ampliar as conexões entre capital financeiro e capital imobiliário, conquistando, inclusive, territórios em cidades sob governos de “esquerda”, e

impondo sua lógica sobre o destino dos lugares, ao submeterem as definições das formas de uso e características de ocupação às necessidades de rentabilidade desses ativos (Rolnik, 2015).

O complexo imobiliário-financeiro tem articulado essa interdependência entre o setor imobiliário, as finanças e o Estado, espalhando-se por diversas frentes de expansão imobiliária pelo mundo. Em algumas dessas regiões, já pesquisadas por Aalbers, essa articulação conta com a ação dos chamados *global players* – ou agentes globais: fundos de investimento e empresas imobiliárias transnacionais que adentram mercados financeiros como forma de diversificar ativos e mitigar riscos, mas também para penetrar em localizações geográficas onde não têm presença, capilarizando-se territorialmente e submetendo a produção das cidades a sua lógica financeirizada (Aalbers, 2014).

Entretanto, não é evidente como essa dinâmica se dá no Brasil, e tampouco o seu papel nos processos de reestruturação espacial em curso no País. Surgem, então, algumas questões que modelam as análises que se estabelecerão ao longo dos próximos itens deste artigo: os *global players* estão penetrando no complexo imobiliário-financeiro brasileiro e, especialmente, em São Paulo? Se sim, quem são e como se dá essa entrada? Como esse capital se espacializa? Cria novas frentes de expansão imobiliárias? Cria novos produtos imobiliários, com tipologias e morfologias específicas? Como a sua lógica espacial dialoga com processos de remoção e relocação involuntária?

Financeirização no Brasil: marco regulatório e especificidades

A conexão entre capital financeiro e imobiliário no Brasil, e principalmente em São Paulo, foi se estruturando no País a partir da década de 1990, o que coincidiu com a implementação de instrumentos urbanísticos que deram subsídio para que a ação dos investidores nesse ramo se tornasse interessante em algumas porções do território, tendo em vista as perspectivas de rentabilidade que movem o mercado de capitais. Esses instrumentos urbanísticos serão retomados mais adiante neste artigo. Entretanto, alguns marcos regulatórios foram essenciais para a constituição de ativos imobiliário-financeiros e de estruturas que articulam esses ativos com o capital internacional, como fundos de investimento imobiliários (FIIs), bem como empresas que agenciam esse mercado de ativos – como, por exemplo, as que administram os FIIs ou as que compram e revendem Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) – em uma criação paulatina de mercado especializado nesses produtos. Para compreender o objeto dessa frente de pesquisa, ou seja, os *global players* e sua ação no território, foi necessário adentrar esse marco regulatório e, especialmente, os pontos ligados à criação dos ativos imobiliário-financeiros, pautados nos itens abaixo:

- a criação dos Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs), em 1993, que foi seguida de uma série de instruções da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para sua regulamentação. Os FIIs foram utilizados, inicialmente, com o objetivo de captar recursos, principalmente dos

fundos de pensão, para empreendimentos imobiliários, tornando-se, apenas depois, alvo de interesse de outros investidores cujas práticas se repercutem na dinâmica territorial urbana (Sanfeli, 2017; Fix, 2009; Botelho, 2007).

- A criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em 1997, que permitiu a participação de instituições financeiras nas operações de financiamento de imóveis, oferecendo, ao investidor, a garantia da alienação fiduciária e a possibilidade de captação de investidores institucionais, como fundos de pensão e bancos de investimento, e também do mercado secundário de recebíveis imobiliários, através de instrumentos financeiros “inovadores”, como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRIs), as Letras de Crédito Imobiliário (LCIs) (Royer, 2014; Eloy, 2015);

- A reorganização, na década de 1990, dos fundos de pensão, aumentando o percentual de recursos que poderiam ser investidos no mercado de capitais imobiliários, em especial fundos imobiliários, debêntures e instrumentos financeirizados, como recebíveis imobiliários, entre outros. Em São Paulo, grande parte das pesquisas que mostraram a presença dos fundos de pensão financiando a transformação urbana analisa as mudanças urbanas ao longo do rio Pinheiros, da região no entorno da Avenida Luis Carlos Berrini (Brooklin, zona Sul de São Paulo), determinantes para o *boom* de torres corporativas, *shoppings* e hotéis. Nobre (2000) afirma que a entrada dos fundos de pensão no mercado imobiliário paulistano e a mudança na estratégia das empresas – que, em vez de construírem e imobilizarem suas sedes próprias, passaram a ser locatárias de lajes ou edifícios de contratos de longa duração – foram determinantes para esse *boom*. Segundo

o autor, entre 1984 e 1999, foram lançados mais de 800 mil metros quadrados de edifícios corporativos, com forte participação do Previ, Funcef, Sistel e outros fundos de pensão (ibid., p. 523). A presença dos fundos de pensão nesses edifícios foi possibilitada em face das alterações de regulação destes que inicialmente viabilizaram e ampliaram a participação dos fundos em ativos imobiliários. Vale lembrar, entretanto, que, embora a ação dos fundos de pensão tenha sido muito significativa durante a década de 1990, nos anos 2000 ela foi se retraindo, segundo Botelho (2007), como reflexo de uma política federal de captar recursos desses agentes para investimento em infraestrutura, que limitou as porcentagens disponíveis para a ação em bens imobiliários.

• A reorganização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços – FGTS nos anos 2000 mostrou a tendência de investir crescentemente em outras aplicações – títulos da dívida pública, FIs, debêntures, CRIs e, notadamente, os empréstimos via FI-FGTS –, ampliando os recursos utilizados com títulos mobiliários. No entanto, Rolnik (2015) procura mostrar que a destinação de seus recursos – que esteve historicamente associada aos interesses estatais – voltou-se, nos anos 2000, assim como os fundos de pensão, para os grandes projetos de infraestrutura, viabilizados através do Fundo de Investimento do FGTS – FI-FGTS, criado em 2007, atraindo, inclusive, os recursos que seriam utilizados em outros títulos mobiliários.

A estrutura financeira que se constituiu a partir desses eventos ficou menos exposta às oscilações do mercado financeiro especulativo internacional se comparada a outros países, já que, embora estivessem disponíveis instrumentos como os CRIs, não se avançou na

securitização do crédito habitacional, e a financeirização mais próxima à que ocorre nos países de capitalismo avançado ficou concentrada no setor imobiliário não residencial. Entretanto, se, por um lado, isso fez com que se evitasse o estabelecimento de situações de alto risco, como a que gerou as bolhas hipotecárias da habitação dos EUA e da Espanha, por outro, implementou-se um modelo conservador para a produção habitacional, no qual os grandes *players* da financeirização não foram agentes privados, mas sim os fundos de pensão e o FGTS.

Em decorrência da adoção desse modelo, foram os fundos de pensão e os parastatais que assumiram os riscos dos investimentos: como reflexo da crise econômica atual, os fundos de pensão fecharam o ano de 2015 com um aumento de 151% no déficit e um rombo de 77,8 bilhões de reais, segundo a Previc (Superintendência Nacional de Previdência Complementar). Mais de 60% desse déficit concentra-se em três grandes fundos: Previ – fundo dos funcionários do Banco do Brasil, Petros – Petrobrás – e Funcef – Caixa Econômica Federal (*O Estado de S. Paulo*, 2016); e todos eles se encontram sob investigação, pois há irregularidades na ação de empresas vinculadas a eles, a exemplo da Sete Brasil, criada para fornecer sondas para a Petrobrás e hoje à beira de pedir recuperação judicial em função das investigações.

O cenário repete-se com os investimentos de infraestrutura do FGTS que, nesse momento de recessão econômica, iniciam um movimento de retração, o qual se agrava em função dos escândalos de corrupção na contratação dessas obras, uma vez que as empreiteiras envolvidas estão listadas na Operação Lava Jato, investigação em andamento pela Polícia Federal do

País que vem deflagrando, desde 2014, diversos esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo as maiores empreiteiras brasileiras e empresários – como OAS, Galvão Engenharia, Engevix, Camargo Correa e UTC, Odebrecht e Andrade Gutierrez –, diversas empresas públicas – dentre elas destacam-se a Petrobrás, a Eletronuclear, entre outras –, e partidos políticos – como o PT, PP, PMDB, PSDB, entre outros.

Contudo, a partir do momento em que os “principais motores” da financeirização brasileira passam a enfrentar um esgotamento de recursos e têm suas atividades limitadas diante dos processos de investigação que os envolvem, ações e empresas vinculadas a eles têm seus valores reduzidos, o que passa a atrair investidores internacionais que compram os ativos antes que seja retomado o crescimento nos preços. Um exemplo relevante do uso desse tipo de estratégia é o da transnacional Blackstone, que tem pautado seu crescimento na compra de pacotes de “pechinchas” imobiliárias em vários países e abriu um escritório em São Paulo em 2015 (Portal Uol Economia, 2015) no auge da crise econômica do Brasil. O que ocorre é que o risco mais alto inerente a esses ativos vem acompanhado de uma perspectiva de rentabilidades maiores ao longo do tempo, o que pode se colocar como uma ótima oportunidade para atores que possuem um grande volume de recursos disponíveis para investimento.

Desafios “to follow the money”

Vimos, na seção anterior, que, embora a financeirização no Brasil tenha estado, ao longo das últimas décadas, apoiada principalmente em

grandes fundos de pensão e no FGTS, a ação dos *global players* passa atualmente por um processo de expansão e de diversificação de seus eixos de atuação, já que, com a crise econômica, têm ganhado um espaço que antes era pouco ocupado pela esfera privada. Levantamos também a hipótese de que eles penetrem o mercado imobiliário de uso não residencial, através do qual a financeirização já tem gerado impacto nos preços da terra e nas condições de moradia das cidades. Entretanto, na introdução deste artigo, uma das questões norteadoras da pesquisa que estavam colocadas apontava para a necessidade de compreender como se dá essa entrada dos agentes globais no complexo imobiliário-financeiro de São Paulo. Ao nos aproximarmos dessa questão, no entanto, deparamo-nos com uma série de dificuldades para desvendar os caminhos dos investimentos, volume de recursos e beneficiários finais. Ainda assim, foi possível elencar alguns dos mecanismos que têm sido utilizados pelos investidores para trazer capital internacional às transações imobiliárias no Brasil, compreender seu funcionamento e o porquê de serem tão difíceis as investigações mais profundas a seu respeito.

Capital internacional comprou ações das empresas imobiliárias quando da oferta pública inicial – IPO

No desenvolvimento urbano, vários autores descrevem a diversificação das fontes de recursos disponíveis para seu financiamento, que se expandiram de forma a abarcar recursos obtidos no âmbito financeiro, como foi o caso da abertura de capital de empresas construtoras, conseguindo recursos nacionais e globais

quando das ofertas públicas na bolsa de valores pela primeira vez, em um processo conhecido como *Initial Public Offering – IPOs* (Shimbo, 2010, 2012; Sanfelici e Halbert, 2015). É importante destacar que essa forma de financeirização tem sido vista como grande alternativa para captar recursos no setor habitacional (Royer, 2014; Rolnik, 2015; Shimbo, 2010, 2012; Rocha Lima, 2012), que vinha apresentando uma ligação mais tímida com outros mecanismos de financeirização, o que transmuta o caráter da habitação de bem social em direção ao de mercadoria e ativo financeiro (Rolnik, 2015). A captação de valores em 2012, segundo Rocha Lima, representava “pelo valor do patrimônio líquido, quase 8 “gafisas”, 4,5 “cyrelas” ou mais de 20 “viver/inpar” (Rocha Lima, 2012, p. 3). Alguns autores apontam que essa estratégia não funcionou – seus empreendedores desconcentraram decisões, caindo em descrédito quanto à sua capacidade de governança, forçaram margens não realizadas, não fizeram boas análises de risco, geraram VGVs sem suporte de absorção do mercado – e, após 2011, as empresas perderam valor, tiveram até mesmo prejuízo ao não conseguirem operacionalizar o crescimento em expansão territorial e novos produtos (segmento popular, por exemplo) que os investimentos exigiram (Rocha Lima, 2012; Sanfelici e Halbert, 2015).

Entrada se dá através dos bancos e fundos de investimentos em participações protegidas pelo sigilo bancário

No Brasil, investidores estrangeiros podem aplicar seus recursos em quaisquer instrumentos

e modalidades financeiras, de acordo com as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, que determinam, por exemplo, que o investidor estrangeiro nomeie uma instituição financeira autorizada a funcionar como seu representante fiscal, e esta será a responsável pelo cumprimento das obrigações tributárias decorrentes de suas operações.

Em relação ao Imposto de Renda (IR), o regime tributário é favorável para os investidores estrangeiros que realizam operações financeiro-imobiliárias no Brasil. Estão isentos de ganhos de capital – operações realizadas em bolsas de valores e nas operações com ativos financeiros, e, nos casos em que operam com ativos que estão sujeitos ao pagamento de IR, obedecem às normas aplicáveis aos investidores brasileiros ou, ainda, aplicações financeiras em cotas de fundos de investimento não estão sujeitas a IR.

Um dos primeiros desafios para mapear o fluxo do capital internacional está no fato de estes adentrarem mercado brasileiro geralmente a partir dos bancos, cujas regras de sigilo globais impedem a identificação e a quantificação dos recursos. O *Chinês Wall* é o termo emprestado da intransponível Muralha da China, utilizado pelos mercados financeiros para o mecanismo que protege informações privilegiadas em bancos de investimentos e outras instituições do setor, evitando a circulação de informações estratégicas e confidenciais que possam gerar conflito de interesse. No Brasil, assim como em outros países, é considerado crime o uso indevido de informações não públicas para conseguir vantagem no mercado (*insider trading*), no entanto, é ingênuo pensar que os gestores de investimento das empresas (*asset managers*) não se aproveitem dessas

informações privilegiadas para definir escolhas e oportunidades para seus clientes.

Na esfera da entrada do capital internacional a partir dos bancos, um instrumento comumente utilizado é a formação de FIPs (Fundos de Investimento em Participações) com investidores estrangeiros, que têm como objetivo principal o investimento em empresas tanto abertas quanto fechadas, nos mais diversos setores. Uma das vantagens do FIP para o investidor é sua flexibilidade, tendo em vista que é permitido pela CVM (Comissão de Valores Mobiliários) que a maioria das regras para seu funcionamento seja estabelecida no próprio regulamento do fundo, o que inclui o patrimônio mínimo, a amortização, o prazo do fundo e as políticas de investimento (Campos, 2003), garantindo a diversificação de ativos. Essa flexibilidade permite que o FIP incida na produção de transformação no espaço indiretamente, seja pelo investimento em cotas de outros fundos ligados ao mercado imobiliário (o que também é permitido por sua regulação), seja pela via do investimento em empresas que atuam nesse ramo, segundo o processo descrito abaixo:

a) *FIPs compõem Sociedades de Propósito Específico – SPEs*

As SPEs são sociedades empresárias que possibilitam a desvinculação de determinada atividade das ações de uma empresa – ou grupo de empresas – num sentido de evitar a contaminação dos outros ativos, caso aquela operação específica não obtenha sucesso, de modo que investidores e compradores fiquem protegidos dos riscos. Esse caráter das SPEs já as torna muito atraentes para a ação dos FIPs, o que é potencializado por outra vantagem tributária: numa empresa comum, a tributação acontece com base em seu lucro real, enquanto

numa SPE ela é tabelada e calculada com base num lucro presumido de 8%. A vantagem para o investidor nessa relação está no fato de o lucro real geralmente atingir o patamar dos 20%, ou seja, pagam-se tributos com base numa porcentagem que equivale a apenas 40% do que de fato deveria ser pago, caso se utilizasse como referência o lucro real (Rocha Lima, 2016).

b) *Ações em fundos hedge*

Os “fundos *hedge*” fornecem alto risco ao investidor e, em consequência desse alto risco, um alto retorno. A situação de crise fiscal do Estado, associada à crise político-financeira mais recente no País, com refreamento e deterioração dos negócios imobiliários internos, e a desvalorização cambial têm dado sinais de maior abertura à entrada de capitais internacionais já identificados como *global players* em outras pesquisas pelo mundo, como já foi citado anteriormente neste artigo. Nesse caso, a atração de investidores internacionais alinhava-se ao que Fernandez (2015) coloca como sendo intervenções pós-crise.

Esse tipo de ação geralmente provém de grandes fontes de recursos, que estão aptas a lidar com os grandes riscos. Grandes fundos imobiliários e empresas como Blackstone, Exxon e Top Capital, visitam o País em busca de oportunidades imobiliárias que permitam comprar barato, aproveitando-se do período de economia fraca, para lucrar quando o ciclo de retomada chegar. Blackstone, por exemplo, já investiu US\$ bilhões no Brasil em 2015, adquirindo alguns ativos da BR Properties, braço de um dos bancos cujo dono esteve envolvido em escândalo político como Lava Jato, envolvendo corrupção entre Estado e empreiteiras. Muitas dessas grandes empresas têm um plano de investimento em que um percentual

muito baixo, cerca de 3%, dos recursos são destinados a economias emergentes, dos quais 50% geralmente são aplicados no Brasil (Rocha Lima, 2016). Por tratar-se de uma porcentagem pequena em relação ao total de ativos da empresa, é vantajoso que se invista em ações de alto risco, já que se ampliam as possibilidades de obtenção de lucro, e não ocorre grande perda, caso a rentabilidade não atinja os níveis esperados.

c) Compras de cotas em FIs – Fundos de investimento imobiliário

Uma outra forma pela qual pode se dar a entrada de capital internacional no complexo imobiliário-financeiro do Brasil é a compra de cotas dos FIs. Como já visto nas análises do marco regulatório, os FIs foram criados na década de 1990 como ferramenta para atrair recursos, com destaque para os de fundos de pensão, como forma de substituição ao crédito inexistente naquele período para a produção de edifícios comerciais (Fix, 2009). Com o tempo, porém, a sua forma de condomínio fechado de investimento, com a possibilidade de organização em cotas a custos acessíveis ao pequeno e médio investidor fizeram com que os FIs conformassem uma boa ferramenta para que se pudesse juntar recursos de diversas fontes menores com o intuito de se atingir um bem imobiliário de maior expressividade do que seria possível caso aquelas fontes atuassem sozinhas (Rocha Lima, 2011). Esse modelo dos FIs foi responsável pela utilização das primeiras emissões de recebíveis imobiliários. Inclusive, por isso, o modelo financeiro brasileiro é tido por Royer (2014) e Fix (2009) como um modelo ainda simples, melhor dizendo, mais restrito, uma vez que os recursos obtidos com a emissão primária de recebíveis imobiliários

têm correspondido principalmente a títulos de financiamento de edificações comerciais, mais rentáveis que os habitacionais. Os fundos de investimento imobiliário, compostos pela divisão de cotas negociáveis na Bolsa de Valores, estão entre os primeiros a captar recursos nesse mercado.

Os principais motivos pelos quais pode estar ocorrendo uma entrada de capital internacional via FIs se aproxima aos dos FIPs: há uma série de vantagens tributárias e flexibilizações capazes de potencializar a rentabilidade dos ativos inseridos neles, como a isenção da cobrança de impostos de renda para pessoas físicas sobre seus bens líquidos (Lei n. 11.196/2005). Isenções sobre o imposto de renda são uma característica global dos fundos de investimento imobiliário e produtos financeiros semelhantes, associada à possibilidade de competição entre modelos de investimento por investimentos internacionais (Rocha Lima, 2016). No modelo brasileiro, essa característica explica o fato de 88,1% dos investidores desses fundos serem pessoas físicas, uma vez que a regulação brasileira dá descontos tributários neste caso (Uqbar, 2016). Outro ponto central são facilidade e velocidade da transação de ativos, que, num processo de venda comum, leva cerca de 60 a 90 dias e consome entre 7 e 10% do valor do imóvel e, no modelo do fundo, segue a alta velocidade do mercado de ações e consome apenas 0,5% do valor do imóvel, graças a isenções nos impostos e economias nos processos burocráticos de transferência (ibid.).

Embora os FIs brasileiros tenham um funcionamento ainda restrito quando comparado aos internacionais,² sua relevância crescente na transformação do espaço torna-se perceptível quando se analisam os dados

da Comissão de Valores Mobiliários que demonstram que seu patrimônio total aumentou de 2,4 bilhões em 2005 para 57 bilhões em 2014, representando um crescimento de mais de 2.000% num intervalo de apenas 9 anos (Botelho, 2007, pp. 169; Rolnik, 2015, pp. 272), e, portanto, é possível considerar a hipótese de que parte desse grande aumento se deva à presença de agentes globais na realização dos investimentos.

Pesquisa exploratória sobre a entrada de agentes globais a partir de duas frentes: mapeamento e tipificação dos ativos de FIs listados pela CVM e das empresas globais com atuação no mercado imobiliário

Tendo em mente essas diversas formas de entrada do capital internacional nos processos de transformação urbana, e as limitações quanto às possibilidades de acesso à informação em cada uma delas, foi necessário realizar uma escolha na pesquisa para dar seguimento aos seus objetivos. Desenhou-se um segundo eixo norteador que procurou compreender quais as frentes de expansão criadas pela atuação dos agentes globais e quais seriam os produtos, as tipologias e as morfologias geradas nessas frentes. Para realizar essa análise, portanto, era imprescindível analisar a inserção desses produtos no território.

Ainda que fosse impossível quantificar e localizar a aplicação do capital estrangeiro,

alguns dos modos de entrada descritos acima permitem que se localizem os bens imobiliários que possivelmente estão ligados a ele. Desse modo, destacaram-se a atuação de empresas globais especializadas no mercado imobiliário e os fundos de investimento imobiliário. Explica-se: muitas das empresas globais disponibilizam portfólios abertos de suas propriedades, no intuito de atrair investidores com os atributos dos ativos oferecidos. Já os fundos de investimento imobiliário são obrigados a seguir vários parâmetros de transparência em seu cadastro na CVM e para sua inserção na Bovespa, o que facilita o acesso aos dados de seus ativos. O mesmo não ocorre com os FIPs, que, por não investirem diretamente em bens imobiliários e sim em empresas, acabam tendo sua atividade desvinculada do espaço em uma primeira análise, sendo necessário que se descubram as empresas em que investem para chegar nos produtos, o que é uma tarefa de grande complexidade e que não necessariamente atingiria os objetivos de territorialização esperados.

Foram definidas, assim, as duas frentes exploratórias da pesquisa por meio das quais se produziu o mapeamento que dará subsídio às leituras finais deste artigo. O percurso metodológico da realização do mapeamento a partir de cada uma delas será narrado a seguir.

Mapeamento via empresas globais

Diferentemente dos FIs, as empresas globais que atuam no mercado imobiliário não seguem um padrão bem definido por um marco regulatório no Brasil, e tampouco têm uma organização uniforme entre si. Talvez essa seja uma das razões que fazem com que elas também

não compõem as análises realizadas por instituições especializadas no mercado financeiro, como a Uqbar, que tem produzido relatórios anuais sobre a ação de entidades desse tipo no Brasil, fornecendo dados importantes para a seleção de agentes mais relevantes. Na ausência desses materiais, e também de fontes oficiais de informação, como os dados que estão disponíveis na CVM a respeito dos FIIs, a escolha de quais empresas mapear se baseou numa pesquisa em sites de notícias sobre grandes transações que as envolviam.

A partir dessa pré-seleção, chegou-se a dez nomes: Hines, Blackstone, Brookfield, Global Logistic Properties, Tishman Speyer Properties, Cushman & Wakefield Properties, Exxon Mobil, Top Capital, Goldman e GP Investments. Restava, então, apurar quais destas mantinham dados de portfólio abertos, de modo que se pudesse mapear suas propriedades. Essa segunda seleção chegou a um conjunto de seis empresas, com uma diversidade de comportamentos significativa:

- Hines – EUA (1957)/ BR (1998) – A Hines é uma empresa do tipo *full real-estate*, ou seja, que desenvolve uma série de relações diferentes com os imóveis: em cada item de seu portfólio ela pode estar colocada como proprietário, desenvolvedor, gestor de propriedade, gestor de ativos, gestor de instalações, gestor de desenvolvimento, comprador, etc. É importante observar que ela atua em muitos setores diferentes, no que se refere tanto ao uso quanto ao público para que o imóvel se destina. Não se sabe, entretanto, se há alguma estrutura de fundos ligada a ela. Durante o levantamento nos artigos jornalísticos, uma informação central sobre a Hines foi a da compra de cotas da PDG e da Tecnisa no Jardim das Perdizes, um

megaempreendimento multiuso inserido na OUC Água Branca, em São Paulo. Sabe-se que o Hines comprou uma participação de 17,5% no capital social do Jardim das Perdizes, entretanto ele não aparece em seu portfólio. Isso pode, hipoteticamente, decorrer do dinamismo da operação, eventualmente as cotas já foram revendidas, o dado pode estar desatualizado ou, ainda, pode consistir em uma estratégia da empresa de ocultar alguns dados;

- Blackstone – EUA (1985) + Pátria (tornou-se parceira em 2010) – A ação da Blackstone no Brasil é recente e tem enfrentado um crescimento maior nos tempos de crise econômica, com o surgimento de oportunidades de investimento a baixos valores. A atuação da Blackstone em grupo com a Pátria se aproxima bastante à do Hines: o portfólio é composto por propriedades com usos diversificados, e os imóveis também se dividem entre várias categorias de ação por parte do fundo: Buy/Lease, Landbank, Built-to-suit, Sale & Leaseback, Acquisition, etc. A Blackstone é conhecida por se ligar a diversas empresas parceiras, e a Pátria é apenas uma das que mantêm o acesso a seu portfólio público. Há a possibilidade de mais imóveis – de que não é possível ter conhecimento – estarem vinculados de algum modo à Blackstone em São Paulo;

- Brookfield – EUA (1788) / BR (2000) – A Brookfield é uma das maiores e mais antigas empresas no mercado imobiliário global. No Brasil é composta por vários fundos de investimento, cada um deles especializado em um setor. Há um fundo para *shopping centers*, um para escritórios, um para residências, um para projetos de infraestrutura e um para investimentos em energia. Essa estratégia de compartimentação facilita a manipulação das

informações disponíveis sobre a atuação da empresa: alguns dos fundos especializados têm seus portfólios liberados, outros só demarcam que há propriedades, mas não as localizam. Ao conter, além dos investimentos imobiliários, aplicações em infraestrutura e energia, a Brookfield constitui-se como uma das poucas empresas efetivamente privadas de caráter essencialmente financeiro que alocam grande volume de recursos para esses setores no Brasil;

- Global Logistic Properties – Singapore (2003) / BR (2012) – A GLP é uma empresa especializada em galpões logísticos e industriais, que também é composta por muitos fundos, separados por país e forma de atuação. Os fundos atuantes no Brasil são o GLP Brazil Development Partners e o GLP Brazil Income Partners I e II;

- Tishman Speyer Properties – EUA (1978) / BR (2000s) – Ao observar o portfólio da Tishman Speyer, fica nítido que a empresa se foca no mercado de propriedades de alto padrão, sejam elas residências de luxo ou torres corporativas de alta tecnologia. Não está tão claro, porém, se há vários tipos de relação entre essa empresa e os imóveis, e só há uma articulação entre a criação de fundos e relações de propriedade. Um ponto relevante da atuação da Tishman Speyer é o investimento em residências, que dificilmente são vistas como ativo interessante no Brasil por estruturas financeirizadas, a exemplo dos FIIs. Outra questão central é o fato de vir ocorrendo, a partir da década de 2000, um grande enfoque dessa empresa no investimento em países emergentes, como a Índia e a China, além do Brasil.

- Cushman & Wakefield Properties – R.U. (1820) / BR (2000s) – A Cushman & Wakefield também é uma empresa muito antiga no ramo imobiliário com atuação em diversos setores,

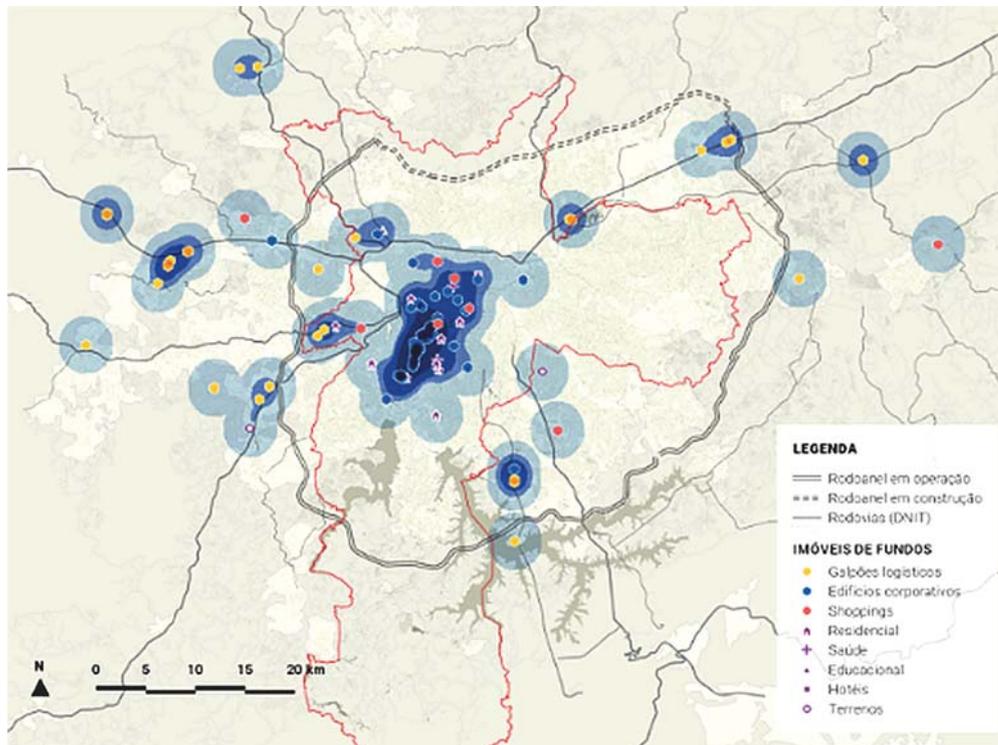
incluindo a construção e incorporação, mas sua ligação com mecanismos financeiros como fundos imobiliários ou de *private equity* é tardia, iniciando-se apenas no fim da década de 2000. Diferentemente dos demais portfólios visitados, em que havia maior diversificação de usos, a concentração das propriedades da Cushman & Wakefield dá-se primordialmente no campo dos escritórios, e outra característica peculiar é o fato de elas serem muito mais fragmentadas: enquanto as demais empresas pesquisadas comumente apresentavam no portfólio conjuntos inteiros, blocos ou até conjuntos de andares, muitas das propriedades da Cushman & Wakefield são lajes soltas, embora o número de empreendimentos seja muito maior que o das demais.

Tendo mapeado os portfólios de todas essas empresas, o resultado foi o mapa (Figura 1), que cobre toda a Região Metropolitana de São Paulo. Todavia, pelas limitações metodológicas descritas anteriormente, o mapeamento não constitui uma leitura fiel quanto à quantificação dos ativos e, tampouco, é completamente precisa sua distribuição em cada uso, de sorte que seu objetivo principal seja a leitura dos padrões de distribuição ao longo do território.

Mapeamento via FIIs

O mapeamento via FIIs deu-se através de um processo mais simples, já que havia uma disponibilidade de dados com os quais as empresas globais não contavam. O primeiro passo para esse mapeamento foi acessar e listar os FIIs inscritos na Bovespa e na CVM. Depois, cruzou-se a tabela de proprietários e de endereços disponibilizada a partir dos cadastros

Figura 1 – Ativos imobiliários ligados a empresas globais



Fonte: Equipe ObservaSP.

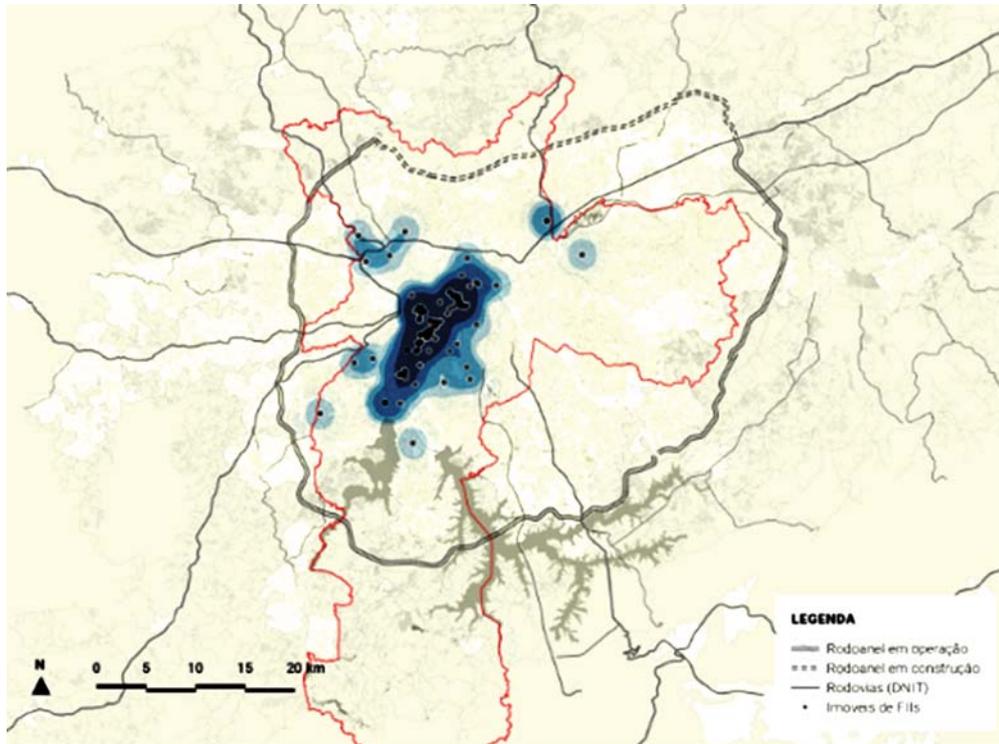
do IPTU na cidade de São Paulo com os FII listados durante a primeira etapa, a fim de obter pontos correspondentes às propriedades dos fundos.

Com isso, obteve-se um mapa que é fiel à distribuição dos fundos até na indicação quantitativa de áreas de laje e usos de seus imóveis. Contudo, ao realizar essa análise em grande escala, perdeu-se a possibilidade de tipificar todos os produtos encontrados, e o enfoque dessa segunda frente, por isso, esteve mais relacionado à aproximação a alguns pontos específicos, com destaque para os que não se encaixavam em nenhuma das categorias de tipificação definidas com as leituras da primeira

frente. Outro aspecto importante é o fato de essa segunda frente abranger apenas os limites municipais de São Paulo, pois não há como acessar os dados de IPTU dos demais municípios que compõem a RMSP. Fica destacada aí a importância de um sistema de transparência e acesso a informação para que pesquisas nesse âmbito consigam se efetivar.

Unindo os pontos das duas frentes exploratórias, obteve-se um mapa que agrega leituras de concentração e tipificação dos ativos mapeados ao longo do território. Na próxima seção, serão reunidas algumas das interpretações do grupo de pesquisa acerca dos resultados finais do mapeamento.

Figura 2 – Ativos imobiliários ligados à Flls



Fonte: Equipe ObservaSP.

Leitura dos dados: diversidade de tipos de ativos

Olhando para o conjunto de pontos mapeados, ficou evidente a diversidade dos tipos de ativos. Contrariando a noção de que os agentes financeiros só atuam nas frentes tradicionais de shoppings e torres corporativas, foram encontrados hotéis, faculdades, hospitais, agências bancárias, supermercados, equipamentos de logística e terrenos disponíveis para *built-to-*

-suit (principalmente para atividades de logística). Os dados do Anuário Imobiliário Uqbar, de 2016 (ver Gráfico 1) corroboram com os resultados da pesquisa, uma vez que mostra o crescimento de outros tipos de ativos no âmbito dos Flls.

Agrupamos as principais descobertas da pesquisa quanto à tipificação dos ativos mapeados em três classificações, conforme seus objetivos e suas particularidades de inserção territorial.

Gráfico 1 – Composição da capitalização de mercado por tipo de imóvel



Fonte: Anuário Imobiliário Uqbar (2016).

Concentração nas frentes de expansão “tradicionais” e tipologias reconhecidas pelo capital internacional

Eduardo Nobre (2000), Mariana Fix (2009), entre diversos outros autores, já vinham sinalizando a existência de uma frente de expansão do mercado imobiliário situada nos arredores da Marginal Pinheiros e da Avenida Luís Carlos Berrini, focado essencialmente em produtos corporativos. A formação de tal eixo de expansão, que vinha se estabelecendo desde a década de 1990 com a ação dos fundos de pensão, é parte de uma agenda de processos de valorização da terra apoiada em instrumentos de reestruturação do espaço implementados pelo

poder público, como as Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Águas Espraiadas, que implementam uma série de mudanças nos desenhos viários na região do eixo descrito, utilizando, para isso, o capital de companhias interessadas em empreender na região.

O Mapeamento dos FIs e das Empresas globais confirma e reforça a existência desse eixo de expansão com esses mesmos produtos e entende, ainda, que *shoppings* e hotéis ajudam a compor essa leitura da distribuição espacial dos ativos voltados para um público de alto padrão, focada no quadrante sudoeste da cidade e, especialmente, no eixo Berrini-Pinheiros. O que não ficava claro, porém, era o porquê da preponderância desse tipo de ativo em relação aos outros. Em entrevista com

João Rocha Lima, que trabalha com consultoria de Real Estate e presta assessoria a fundos imobiliários, ficou claro que se trata de uma questão de conhecimento do comportamento dessa tipologia pelos investidores. Segundo ele, a tipologia arquitetônica das torres corporativas de alto padrão e *shopping centers*

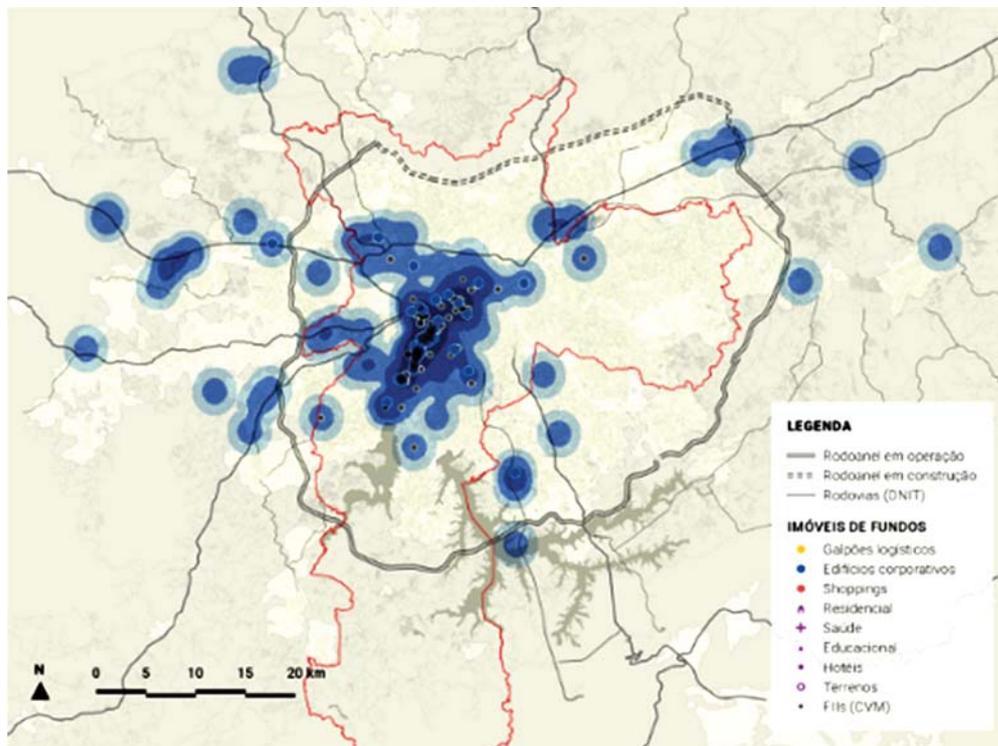
é manter uma linguagem que se altera pouco conforme mudam as localizações, e isso possibilita que os investidores, e em especial os investidores estrangeiros, reconheçam nelas um produto já desvendado, que, portanto, gerará expectativas de risco e rentabilidade também conhecidas.

Figura 3 – Empresas globais e tipologia corporativa no eixo da Marginal Pinheiros



Fonte: Equipe ObservaSP.

Figura 4 – Ativos no setor corporativo de FIs e empresas globais



Fonte: Equipe ObservaSP.

Como a transformação nessa região já vinha ocorrendo há bastante tempo, resgatamos um mapeamento do início da década de 1990 (Castro, 2006), quando começaram a ser implementadas as operações urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas, para realizar a leitura da ação dos agentes em contraposição com os processos de remoção. O resultado mostra que as remoções abriram um espaço para a atuação de agentes financeirizados que se construiria ao longo das décadas subsequentes.

Empresas Globais na desmobilização de ativos e estratégias de isenção tributária

Considerando a reorganização das formas de produção no território, a pesquisa demonstrou que o formato dos fundos imobiliários seria interessante para estruturar a divisão entre operação e manutenção das infraestruturas, desassociando a gestão da atividade produtiva da gestão de imóveis, cujos custos

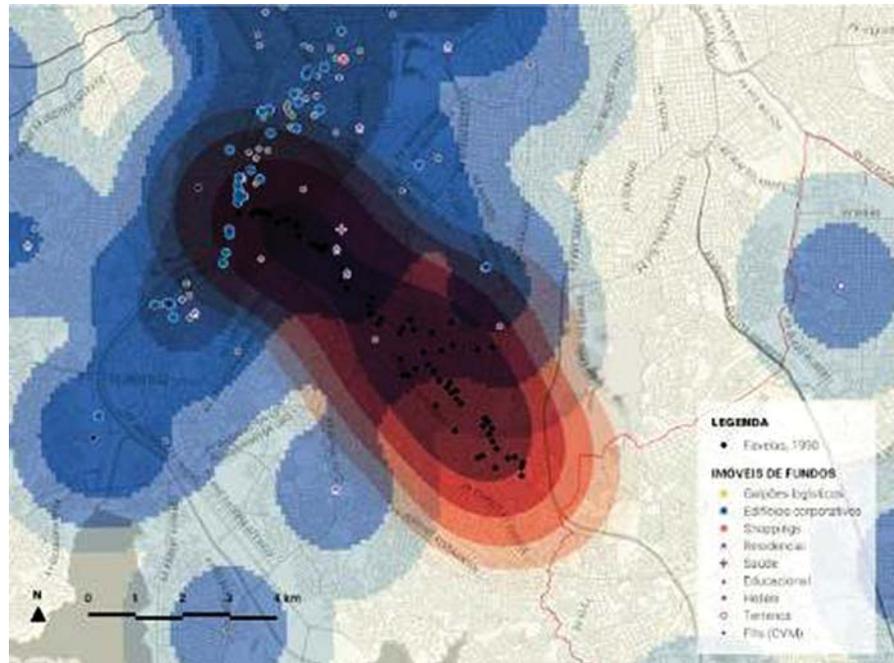
de manutenção e depreciação são tidos como desvantajosos e caros. Dessa forma, os instrumentos de financeirização retiram o capital que fica fixo no imóvel para que ele possa circular mais livremente e rapidamente, como exige o fluxo do capital flexível. Estes seriam os casos de desmobilização de ativos.

Essa lógica se insere no âmbito da substituição de um modelo de produção e acumulação calcado na rigidez produtiva para um regime fundamentado em maior flexibilidade de processos, produtos, padrões de consumo, mercados e organização do trabalho (Harvey, 2008). Sinaliza a emergência de novos setores de produção, novas modalidades de serviços

financeiros que envolveu a criação de novos mercados (de aluguel de imóveis para supermercados, compondo a rede), com intuito de garantir que o sistema produtivo seja capaz de operar dentro de contextos que exigem rápidas mudanças, adaptando-se continuamente às variações da demanda. No caso, o aluguel possibilita essa agilidade.

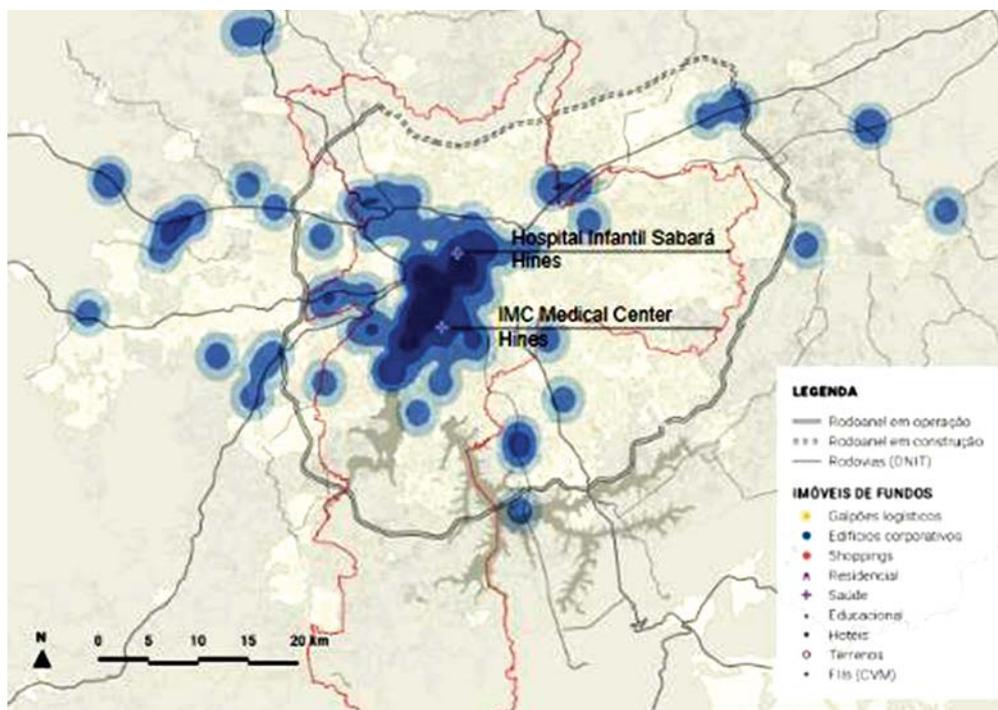
Nos mapeamentos, os casos em que entendemos que há um objetivo central de desmobilização de ativos são diversos: há, por exemplo, a vinculação de hospitais e universidades às empresas imobiliárias globais, ou de agências bancárias a fundos de investimentos.

Figura 5 – Ativos corporativos no eixo Berrini x Pinheiros e remoções



Fonte: ObservaSP sobre base de remoções disponível em Castro (2006).

Figura 6 – Hospitais vinculados a empresas imobiliárias globais



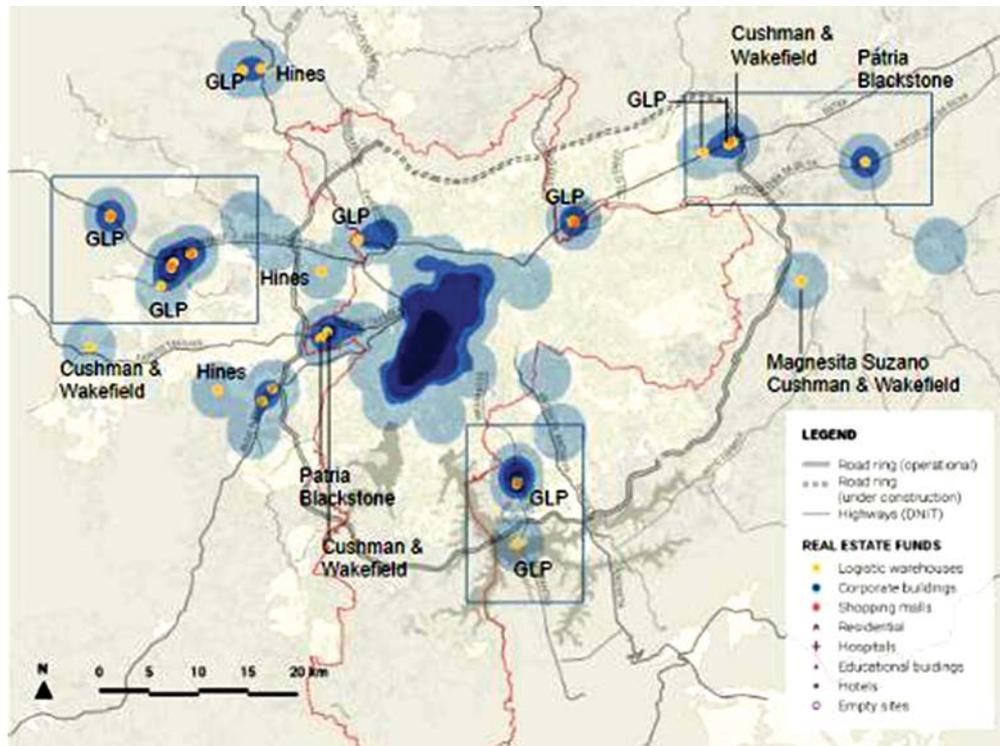
Fonte: Equipe ObservaSP.

Nova frente de expansão do complexo imobiliário- financeiro: logística no Rodoanel

Uma descoberta central atingida a partir do mapeamento realizado no decorrer da pesquisa foi a da constituição de um novo eixo de expansão do complexo imobiliário financeiro, contando com ação de fundos e empresas globais, ao longo do eixo do novo anel viário que está sendo construído em volta da cidade de São Paulo – O Rodoanel.

Ao percebermos a existência de muitos pontos com o uso de logística e a tipologia dos galpões *built-to-suit* nas proximidades do Rodoanel, com destaque para os entroncamentos com outras rodovias que partem da cidade de São Paulo, vimos a necessidade de investigar até que ponto as obras de implantação desse sistema rodoviário estavam articuladas à ação das companhias globais mapeadas. Após a realização de uma aproximação fotográfica a alguns desses casos ao longo do tempo, ficou clara uma enorme sincronização entre a ação

Figura 7 – Ativos logísticos de companhias imobiliárias globais



Fonte: Equipe ObservaSP.

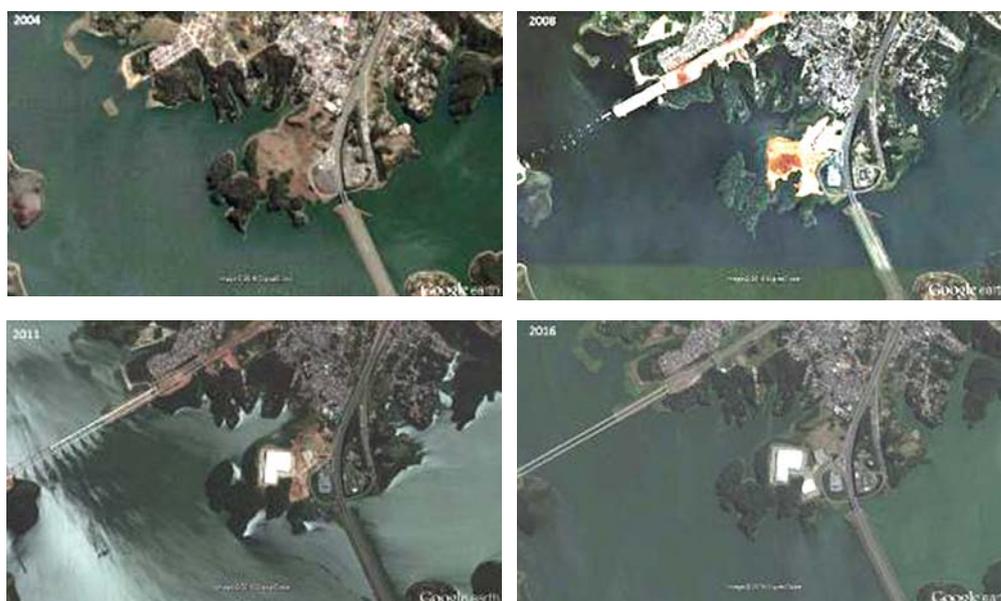
do Poder Público, que, por meio de uma Parceria Público-Privada, deu início às obras do Rodoanel, e a construção dos galpões.

A estruturação dessa frente de expansão logística ao longo do Rodoanel com a entrada de agentes globais torna-se ainda mais clara quando tomamos como exemplo a vinda da especializada em logística GLP para o Brasil em 2012, coincidindo com o início das obras dos trechos Leste, no final de 2011, e Norte, no início de 2013. Para além disso, em 2014, a GLP comprou um grande pacote de propriedades logísticas da BR Properties, no movimento de baixa dos preços devido à crise econômica,

muitas das quais estão localizados nas proximidades do Rodoanel (Rostás, 2014).

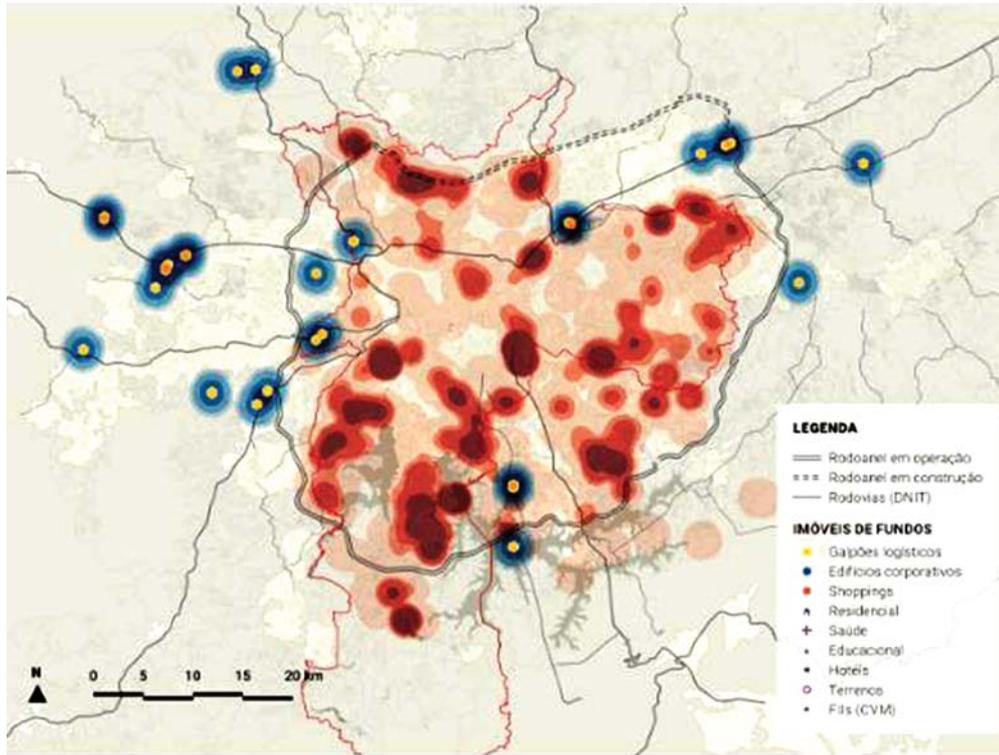
Como em todo processo de valorização de terras que ocorre a partir da criação de uma nova frente de expansão imobiliária, a tendência é que se acentuem, ao longo dessa frente, a segregação socioterritorial e as remoções. Cruzando a ação dos fundos logísticos com o mapa disponibilizado pela plataforma do Observatório de Remoções de 2016, é possível observar que, ainda que se trate de um vetor incipiente, já há uma concentração de ameaças nas proximidades do Rodoanel.

Figuras 8-11 – Imagens aéreas do entroncamento do rodoanel com a rodovia dos Imigrantes entre os anos de 2004 e 2016



Fonte: Ferramenta de “time lapse” do Google Earth Pro.

Figura 12 – Remoções e galpões logísticos de empresas globais no Rodoanel



Fonte: Equipe ObservaSP sobre base disponibilizada pelo Observatório de Remoções (2016).

Considerações finais

Ainda que se tenha enfrentado uma série de barreiras quanto às possibilidades de exploração da entrada dos investimentos provenientes de agentes globais no complexo imobiliário-financeiro de São Paulo, a pesquisa narrada por este artigo conseguiu um avanço muito relevante na territorialização dos ativos de empresas internacionais e fundos que muito possivelmente vêm recebendo investimentos

estrangeiros. As descobertas, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento de uma metodologia de ação factível e que trouxesse resultados dentro dos limites experimentais, quanto no que tange à revelação de situações das quais antes não se tinha conhecimento, possibilitam a formulação de outras hipóteses e questionamentos, e formam, assim, toda uma nova agenda de pesquisa dentro do tema.

Nesse sentido é importante destacar a visibilização da nova frente de expansão

imobiliária que vem se desenvolvendo com as obras do Rodoanel em São Paulo, que só foi possível graças à realização do mapeamento numa escala metropolitana, compreendendo o território de maneira articulada, e não fragmentado pelas fronteiras municipais. Surge,

com isso, a inquietação de se expandir ainda mais a escala das análises, atingindo o âmbito da macrometrópole, de forma a – quem sabe – explicitar outras questões relevantes que estão sendo ocultadas pela adoção de um sistema de compreensão não integrado.

Paula Freire Santoro

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
paulasantoro@usp.br

Raquel Rolnik

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
raquelrolnik@gmail.com

Notas

Isabel Martin Pereira e Pedro Henrique Rezende Mendonça, pesquisadores do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo, colaboraram com a criação deste trabalho.

- (1) Utilizamos aqui a expressão “complexo imobiliário financeiro” no sentido proposto por Aalbers, como uma metáfora inspirada no complexo industrial/militar norte-americano, capaz de chamar a atenção para a relação entre a produção imobiliária, as finanças e os Estados. Ambos os complexos devem ser entendidos como triângulos, uma vez que os Estados também fazem parte dessa equação. A expressão complexo industrial militar foi utilizada, pela primeira vez, pelo então presidente Eisenhower em seu discurso de despedida da presidência em 1961, referindo-se ao triângulo que incluiu contribuições políticas, aprovações de orçamento militares, *lobbies* para sustentar burocracias e uma rede de contratos e fluxos de dinheiro entre indivíduos, corporações e instituições ligadas a provedores de armas e serviços militares (fonte: *Oxford Dictionaries*).

- (2) Os FIs têm aspectos semelhantes aos do *Real Estate Investment Trust* (Reit), ativo securitizado no mercado de valores mobiliários americanos, que tem obrigatoriedade de um percentual mínimo a ser investido em imóveis, um percentual mínimo de distribuição de rendimentos elevados e alíquota baixa ou nula para o imposto de renda, que, no caso brasileiro, dá-se apenas para pessoa física. Possuem uma forma híbrida de se comportar, como uma ação (*equity*) ou uma renda fixa (que paga *coupon* ou *payout* mensal), o que atrai investidores interessados por seu benefício de renda fixa. Diz-se que os Reits são mais flexíveis que os FIs. Estes últimos, por sua vez, não fomentam a formação de grandes imóveis comerciais (são mais uma partilha de investimento em imóveis) e são um instrumento de *funding* do próprio investimento (o que não ocorre com os Reits).

Referências

- AALBERS, M. B. (2014). "Corporate Financialization". In: CASTREE, N. (ed.). *The International Encyclopedia of Geography: people, the earth, environment, and technology*. Oxford, Wiley.
- AALBERS, M. B. e FERNANDEZ, R. (2016). Financialization and Housing: between globalization and varieties of capitalism. *Competition and Change*, v. 20, n. 2 (mimeo)
- ALVES, M. R. (2016). Fundos de Pensão Investigados pela PF respondem por 62,6% do rombo do sistema em 2015. *O Estado de S.Paulo*. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fundos-de-pensao-investigados-pela-pf-respondem-por-62-6-do-rombo-do-sistema-em-2015,10000074136>. Acesso em: 7 set 2016.
- BOTELHO, A. (2007). *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo/Fapesp, Annablume.
- CAMPOS, R. (2003). *Private Equity no Brasil: Fundos de Investimento em Participações*. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI2600,11049-Private+Equity+no+Brasil+o+fundo+de+investimento+em+participações>. Acesso em: nov 2016.
- CASTRO, L. G. (2006). *Operações Urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ELOY, C. M. (2013). *The brazilian housing finance system: potential do address housing needs and demand: financialization trends*. Presentation at Internacional Seminar Parcerias público-privadas e o complexo imobiliário-financeiro. São Paulo, LabCidade, FAUUSP. (mimeo)
- FERNANDEZ, R. (2015). *Gullivers's Travels: the universe of the big numbers of global finance*. Apresentação para o curso sobre PPP realizado na FAUUSP em setembro. (mimeo)
- FIX, M. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo Editorial.
- _____. (2009). Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma "cidade global". *CADERNO CRH*. Salvador, v. 22, n. 55, pp. 41-64.

- GOMES, A. V.; ROYER, L. de O. e PEREIRA, A. L. dos S. (2013). Mercado de capitais e mercado imobiliário: crescente importância dos títulos de base imobiliária. In: ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR. *Anais*. Recife, v. 15.
- HARVEY, D. (1989). 'From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism'. *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*. Suécia, v. 71, pp. 3-17.
- _____. (2008). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.
- _____. (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- JARDIM, M. C. (2010). *Observatório de investimentos na Amazônia: fundos de pensão*. Brasília, Inesc.
- LEVIN J. et al. (2015). *Blackstone compra imóveis no Brasil em meio a aperto no crédito*. Artigo jornalístico para portal Uol Economia. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2015/06/08/blackstone-compra-imoveis-no-brasil-em-meio-a-aperto-no-credito.htm>. Acesso em: maio 2016.
- NOBRE, E. A. C. (2000). *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na Marginal do Rio Pinheiros*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PEREIRA, A. L. dos S. (2015). *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ROCHA LIMA, J. (2011). Fundos imobiliários têm futuro no Brasil? *Carta do NRE-Poli*, n 24-11, abril-junho. Escola politécnica da USP, São Paulo.
- _____. (2012). Começar de novo: o futuro das companhias de real estate de capital aberto no Brasil. *Carta do NRE-Poli*, out-dez.
- _____. (2016). *Depoimento* [out. 2016]. Entrevistadores: Isabel Martin Pereira, Paula Freire Santoro, Pedro H. Rezende Mendonça, Raquel Rolnik. São Paulo.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- RONALD, R. (2008). *The ideology of home ownership: homeowner societies and the role of housing*. Nova York, Palgrave, MacMillan.
- ROSTÁS, R. (2014). *BR Properties vende imóveis ao grupo GLP por R\$3,18 bilhões. Valor digital*. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/3450778/br-properties-vende-imoveis-ao-grupo-glp-por-r-318-bilhoes>. Acesso em: maio 2016.
- ROYER L. (2014). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo/Fapesp, Annablume.
- SANFELICI, D. (2017). La industria financiera y los fondos inmobiliarios en Brasil: lógicas de inversión y dinámicas territoriales. *Economía Sociedad y Territorio*, pp. 367-397.
- SANFELICI, D. e HALBERT, L. (2015). Financial markets, developers and the geographies of housing in Brazil: a supply-side account. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, pp. 1465-1485.
- SANTORO, P. (2014). "Rentabilidade e direito à cidade: uma equação (im)possível?". In: LAZZARINI, S. (org.). *Arq. Futuro: financiamento da inovação urbana: novos modelos*. São Paulo, Bei.

SHIMBO, L. Z. (2010). *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade de São Paulo.

_____. (2012). *Habitação social de Mercado*. Belo Horizonte, Editora Arte.

UQBAR ANUÁRIO IMOBILIÁRIO (2016). Disponível em: <http://www.uqbar.com.br/publicacoes/anuario-securitizacao-financiamento-imobiliario-2016.jsp#anuario>. Acesso em: 10 abr 2016.

VAN LOON, J. (2014). *The financialisation of Dutch real estate: how Real Estate became "just another asset class"*. Presentation at European Research Council.

Texto recebido em 31/jan/2017
Texto aprovado em 16/maio/2017

A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produção contemporânea do espaço

The metropolis in-between neoliberalism and the common: disputes and alternatives in the contemporary production of space

João Bosco Moura Tonucci Filho
Felipe Nunes Coelho Magalhães

Resumo

Oposto às racionalidades neoliberais que tendem a estender os imperativos do mercado e da propriedade privada a todas as esferas da vida, o comum delinea a construção de formas cooperativas de produção e gestão de recursos compartilhados. Propomos, neste artigo, uma breve reflexão teórica acerca de como as contradições da produção do espaço da metrópole contemporânea podem ser compreendidas a partir do embate entre esses dois polos políticos contrapostos – o neoliberalismo e o comum. Para tanto, exploramos injunções e cruzamentos geo-históricos entre neoliberalismo e metrópole, assim como processos de endividamento e financeirização da cidade. Apresentamos as principais formulações críticas do comum e apontamos para a crescente relevância do comum urbano como alternativa à metrópole do neoliberalismo.

Palavras-chave: metrópole; neoliberalismo; financeirização; o comum; comum urbano.

Abstract

In opposition to neoliberal rationalities that tend to extend the imperatives of the market and of private property to all spheres of life, the common delineates the construction of cooperative forms of production and management of shared resources. In this article, we propose a brief theoretical reflection on how certain contradictions in the production of space in the contemporary metropolis can be understood through the clash between these two opposing political poles – neoliberalism and the common. The paper explores geo-historical injunctions and interlacements between neoliberalism and the metropolis, as well as the processes of indebtedness and financialization of the city. We present the main critical theoretical formulations concerning the common and highlight the growing relevance of the urban commons as an alternative to the neoliberal metropolis.

Keywords: metropolis; neoliberalism; financialization; the common; urban commons.

Introdução

A metrópole contemporânea, em larga medida resultado geo-histórico de um processo amplo de industrialização e modernização econômica, é marcada pela densidade crescente de relações transescalares que conectam dinâmicas urbanas localizadas a processos e agentes distantes. Ao longo da dinâmica sócio-histórica de formação desse ente geográfico, adensaram-se relações que interligam a cidade – que se torna metrópole através da industrialização – ao terreno, situado e operado na escala do Estado-nação, da macroeconomia e da política econômica. Mesmo após o declínio de um regime de acumulação centrado na indústria, esse vínculo permanece em cena de forma decisiva na dinâmica metropolitana contemporânea.

Para além dessa primeira forma com que as transformações sociais operadas pelo neoliberalismo se fazem presentes na metrópole, há também um fortalecimento progressivo de formas de operação e realização do neoliberalismo a partir do Estado nas escalas local e regional – em grande medida a partir do imperativo das chamadas *vantagens comparativas* e de uma forma de planejamento e gestão em busca de uma suposta eficiência pautada pelos padrões do mercado, logo, abrindo terreno para sua expansão e predomínio. A produção do espaço atravessada por processos (governamentais) neoliberais envolve a ativa construção de um conjunto de pressupostos sociopolíticos para esse fortalecimento do mercado: contratos, propriedade, polícia, formação da oferta de mão de obra – através dos cercamentos, do bloqueio ao surgimento de alternativas autônomas de sobrevivência, do sufocamento do *comum*.

De modo geral, o comum refere-se a bens e recursos, materiais ou imateriais, que são compartilhados, usados e geridos coletivamente, por meio de uma série de práticas, regras e saberes gestados pela própria comunidade. Nos dias de hoje, as práticas e os conceitos do comum estão se fortalecendo em torno de um princípio político que suporta, ajuda a articular e reconhece a potência de uma pluralidade de lutas, resistências e alternativas radicais ao Estado e ao mercado. Opondo-se à propriedade privada, fundada no direito de excluir, o comum não se confunde com a propriedade pública do Estado, mais bem entendida como forma coletiva de propriedade privada.

Muitas das lutas que se opõem ao neoliberalismo são animadas e orientadas pelo comum, contra a crescente onda de cercamentos daquilo que é considerado patrimônio “comum” da humanidade (a natureza, o espaço público, as culturas, o conhecimento, etc.) e contra a extensão da lógica da mercadoria a todas as esferas da vida. A ideia política do comum reapareceu ainda com mais força no último ciclo global de protestos (Primavera Árabe, movimentos das praças, *occupy*, etc.) detonado pela crise do capitalismo em sua face financeira e neoliberal, sustentando e orientando a construção de múltiplas experiências que se pretendem autônomas, democráticas e autogeridas.

Em diferentes metrópoles ao redor do mundo – e não coincidentemente nos países mais impactados pela atual crise –, a ideia do comum urbano tem sido invocada por movimentos, manifestantes, coletivos, pesquisadores, ativistas e até por formuladores de política pública, para fazer referência a recursos e espaços urbanos compartilhados e para reivindicar

mais amplamente que a cidade como um todo seja mais aberta ao uso, à apropriação coletiva e à participação. Ao apontar para modos mais cooperativos e compartilhados na produção contemporânea do espaço urbano, contra a hegemonia da competição e da propriedade privada, a metrópole do comum emerge como uma potente crítica e alternativa concreta à metrópole do neoliberalismo.

Portanto, propomos, neste artigo, uma breve reflexão teórica acerca desses dois polos políticos opostos – o neoliberalismo e o comum (como em Dardot e Laval, 2014) – tendo a metrópole contemporânea como sujeito atravessador, espaço produzido que é aglutinador de ambos, enquanto potência e/ou realidade vivida/sobrevivida. A primeira parte é dedicada à compreensão de injunções e cruzamentos geo-históricos entre neoliberalismo e metrópole, assim como dos processos de endividamento e financeirização da cidade. A segunda parte explora algumas formulações críticas do comum e aponta para a crescente relevância do comum urbano na metrópole contemporânea. Por fim, nas considerações finais, são levantadas algumas questões em aberto – teóricas e práticas – quanto aos enfrentamentos entre o neoliberalismo e o comum na metrópole.

A metrópole do neoliberalismo

Camadas e linhagens de um cruzamento geo-histórico

Dentre uma série de outras dinâmicas, o urbano é resultante da relação Estado-espaço com uma dinâmica econômica que lhe dá movimento. Pensar no caso brasileiro envolve trazer

à tona a herança e as genealogias coloniais dessa relação, considerando suas presenças e persistências em suas manifestações socioespaciais. A relação Estado-espaço sob o neoliberalismo necessariamente interage com o legado de tal percurso histórico, e essa interação é um aspecto fundamental na produção do espaço na metrópole hoje. Ou seja, abordar o processo de neoliberalização em contextos semiperiféricos específicos, como as experiências latino-americanas, invoca a necessidade de compreender a formação econômico-social e espacial resultante dos processos históricos anteriores sobre a qual essa dinâmica de aprofundamento do neoliberalismo atua e com a qual ela interage – bastante distinta das geografias resultantes da experiência fordista-keynesiana nos países de centro.

A escala da economia nacional e da política macroeconômica – tanto no sentido da ação governamental de curto prazo, voltada para dinâmicas inflacionárias, de crescimento, de câmbio, etc., quanto no que diz respeito às políticas de longo prazo, de desenvolvimento ou de reestruturação econômica na escala da nação – traça relações diretas com a metrópole.¹ Para além disso, no caso brasileiro, as origens da própria transformação da cidade (administrativa, mercantil, portuária) em metrópole (industrial e sede de uma hiperconcentração de atividades de serviços avançados) são diretamente vinculadas a transformações de ordem macroeconômica e à própria gênese da macroeconomia – enquanto técnica aplicada à *governamentalidade*. O período entre 1930 e 1980 conforma no Brasil um *arranjo espacial* (Harvey, 1982), centrado na metrópole, adequado à centralidade da indústria no formato de acumulação de capitais vigente,

em que havia a necessidade de uma ampla oferta de mão de obra de baixo custo, bem como a concentração de *condições gerais de produção* (Lojkin, 1981) adequadas à fluidez e à expansão da atividade industrial. A metrópole transforma a cidade numa máquina de crescimento econômico com efeitos na escala nacional, agregando elementos necessários para a acumulação centrada na indústria, eliminando – através do Estado – barreiras, gargalos ou ameaças políticas (que a própria cidade engendra, como um produto urbano, da densidade, da pólis). O modelo econômico centrado na metrópole que se cria a partir dessa guinada nacional-desenvolvimentista baseada na industrialização substitutiva de importações de 1930 passa por diversos ciclos de crises e reestruturação interna, mas é somente com a crise da dívida da década de 1980, que atinge as maiores economias latino-americanas de forma avassaladora, que o ponto de inflexão gerado pela crise é profundo o suficiente para ocasionar a desestruturação do próprio regime de acumulação. As consequências desse período de crise e tentativas de reestruturação para as metrópoles foram decisivas. O arranjo espacial metropolitano voltado para a expansão e a fluidez da acumulação industrial deixa de ser veículo, durante esse período, do crescimento econômico ao qual ele serviria progressivamente a partir da década de 1930. Nisso, convoca-se (muitas vezes à força) um grande contingente populacional a participar desse amplo processo, para abandoná-lo em seguida. Enquanto o crescimento assistido no período autoritário criou pobreza urbana, concentrou renda e produziu espaços espoliados, sua herança combinada à ausência do crescimento em si envolve consequências ainda mais nefastas. Este é o legado

sobre o qual a reestruturação neoliberal posterior atuaria, e suas interfaces urbanas se agenciavam também por sobre – e em meio a – essa paisagem sócio-histórica herdada.

A partir de sua constituição como um espaço de concentração de relações entre escalas, dentre elas a ligação direta entre globalização, macroeconomia e produção do espaço urbano, a metrópole torna-se agenciadora e mediadora transescalar do neoliberalismo, tornando esse formato de governo real na vida cotidiana, de forma próxima e imediata, “descendo” do plano da macroeconomia ao espaço da vida. O período de crise gerada pela reestruturação que atinge em cheio o Estado e a economia brasileiros na década de 1980 transforma a metrópole num ponto de grande concentração de eventos e processos derivados da crise. Em contraste com a onda que se fortalecia naquele momento através dos movimentos de reforma urbana na direção da democratização da política e do planejamento urbano, o neoliberalismo se apresenta, nesse contexto, como um prognóstico de saída da crise através da promoção das virtudes do mercado que seria progressivamente adotado no plano macroeconômico e em diversas cidades e regiões não alinhadas politicamente àquela dinâmica de busca por democratização do planejamento e da gestão na escala urbana.

O imperativo da busca por vantagens comparativas como forma de saída da crise se faz presente de diversas formas e atinge as relações entre regiões e cidades, que passam ao plano da promoção da competição em diversos níveis de agentes (desde os indivíduos até os próprios Estados, sendo a exposição ao risco um princípio fundamental no estímulo ao ganho de competitividade). Como argumentam

Peck e Tickell (2002), há um processo de *neoliberalização do espaço* em que as relações espaciais são tornadas neoliberais e em que as cidades e regiões se relacionam umas com as outras a partir de padrões de competição (inclusive entre modos de regulação mais eficientes e favoráveis ao crescimento e ao investimento privado). Nisto, cidades e regiões tornam-se agentes neoliberais fundamentais, pois a própria competição entre territórios torna-se um fator importante na dinâmica geoeconômica do neoliberalismo, passando a ser insumo de decisões de investimento e localização que rebatem sobre a própria dinâmica regional e nos próprios padrões de regulação praticados de forma decisiva.

Em relação à busca por vantagens comparativas como um princípio norteador e uma prática que tende a se tornar onipresente no neoliberalismo, a cidade regida a partir desse preceito opera predominantemente a partir do mercado – e, nesse processo, o solo urbano torna-se uma mercadoria primordial da cidade-empresa, agenciado pelo seu planejamento, com desdobramentos importantes na direção da financeirização do espaço urbano, como veremos adiante. A partir do momento em que a competição pelo solo metropolitano atinge determinados patamares e que ele se torna mercadoria disputada, o planejamento sintonizado a esses mesmos preceitos busca agenciar esses espaços para venda, ao mesmo tempo alimentando e atuando a reboque da valorização fundiária, que cria um ciclo retroalimentado através da arrecadação de impostos de propriedade imobiliária. Ações do planejamento que reduzam o valor da terra em determinada região – como a oferta de habitação de interesse social – tendem a ser evitadas, e as

ações planejadas tendem a seguir uma lógica de potencialização da valorização.

Em termos setoriais, a partir dos processos de reestruturação regional da indústria que levam a uma configuração metropolitana ampliada, na direção da cidade-região (Magalhães, 2008; Lencioni, 2003), os serviços avançados se destacam como a principal vantagem comparativa das economias metropolitanas. Trata-se de um grande grupo de atividades altamente heterogêneo, que concentra a grande maioria dos empregos de alto nível de qualificação e renda na estrutura produtiva atual, sendo um setor cujo insumo principal é a mão de obra intelectual e cujos subsetores diversos são altamente interdependentes uns dos outros. As complementaridades com os setores industriais e primários são óbvias, e o crescimento econômico puxado por aquelas atividades traz impactos diretos nos serviços.

Desse modo, a localização torna-se um insumo fundamental nesses setores de ponta. Ao contrário do declínio de importância da geografia, muito discutido no período em que as novas tecnologias de comunicação e transportes começaram a se tornar mais acessíveis e generalizadas, reafirma-se justamente o contrário, ou seja, a sua centralidade no capitalismo. Nos termos da abordagem de Harvey em diversas de suas obras, a competição por espaço torna-se uma busca por vantagens competitivas que podem resultar em maior poder de mercado na direção de uma condição monopolista (ou de concorrência monopolista),² através da própria vantagem locacional adquirida (que tende a envolver, na economia imaterial urbana, uma *vantagem relacional*, ligada aos vínculos relacionais que a proximidade pode fornecer). Nisso, o solo urbano situado nos

territórios vinculados a essenexo econômico de alto valor agregado ganha poder de mercado e se torna uma oferta inserida num padrão de concorrência monopolista ainda mais acentuado que anteriormente, ampliando sua capacidade de extração de renda da terra, fundamental no processo de aprofundamento da financeirização do mercado imobiliário – que se torna, ao fim e ao cabo, a financeirização da própria cidade.

O insumo produtivo fundamental da economia imaterial urbana, da qual os serviços avançados fazem parte e que tangencia, em partes, a produção cultural de forma ampla, é o conhecimento (técnico, científico, aplicado) e a informação. O elemento capaz de potencializar a produtividade deixa de ser o coeficiente técnico mobilizado nas máquinas e na tecnologia aplicada à produção e passa a ser um adendo do trabalho vivo. Nesse sentido, há uma tendência pós-industrial nessas geografias econômicas bem delineadas, mas ressaltamos que elas se inserem numa divisão espacial do trabalho em constante aprofundamento e em redes ampliadas e que se organizam na escala da globalização, nas quais a acumulação industrial permanece central na produção de valor, na organização da produção e na consequente definição de investimentos.

É importante ressaltar a heterogeneidade que o trabalho intelectual pode assumir na prática: pode ser massificado, automatizado, estandardizado; pode ser liberado, criativo embora instrumentalizado; pode ter coeficientes variados de complexidade e de conhecimento especializado, abarcando, assim, ocupações, setores e atividades tanto na ponta da geração (ou fonte de canalização) de alto valor agregado, como naquelas que se situam no chamado

circuito inferior da economia urbana, caracterizadas por baixos rendimentos/remunerações e por uma situação de frequente precariedade e instabilidade. Esse trabalho, para Hardt e Negri (2009), bem como para Lazzarato e Negri (2001) envolve um aspecto biopolítico e é realizado pelo agenciamento do corpo na produção de forma distinta do trabalho industrial, que, por sua vez, envolve presença física e compartilhada com insumos materiais, máquinas e outras estruturas físicas. O trabalho imaterial torna-se o próprio pensar, o saber, a produção intelectual, emocional e subjetiva, não se separando, assim, da própria vida e, sendo por isso, *produção biopolítica* (ibid., pp. 30 e 47).

É, nesse sentido, que surge a noção da cidade como “fábrica social”, pois é nela onde se concentram esse transbordamento e essa mescla do trabalho com a vida, a partir da sua generalização no espaço social da metrópole, que se torna “usina biopolítica” (Hardt e Negri, 2009, p. 251). Hardt e Negri enxergam a produção contemporânea não somente como uma bioeconomia, um trabalho biopolítico, em função de sua mescla com o espaço-tempo da própria vida, mas veem, no comum já existente, uma ampla base de produções de afetos, de conhecimentos, de subjetividades, de técnicas e de informações da qual a *república da propriedade* e o capital extraem *renda* através de seus cerceamentos. Assim, o trabalho biopolítico transborda, é transbordante por natureza, uma vez que tais tentativas de cerceamento já não são totalmente capazes de fazê-lo e, nesse transbordo, há vazamentos na direção da construção do *comum*. Trata-se assim, para aqueles autores, de romper esse elo de dominação e sucção de renda e de promover o comum liberado através da sua produção já existente, que o

capitalismo cognitivo e a produção biopolítica já constroem diariamente de forma potencialmente não excludente. No entanto, a ideia de que a extração de renda de forma difusa toma as rédeas do processo amplo de acumulação – e nisso se torna dominante na própria economia urbana, em detrimento do valor propriamente dito, agenciado diretamente no âmbito interno à produção como na teorização marxista clássica – envolve certa sinédoque no erro (de se tomar a parte pelo todo), ligado à identificação e à projeção exagerada de uma tendência real, mas que convive em conjunto e não substitui a proeminência do valor produzido e canalizado através do lucro advindo da produção, mesmo que não seja necessariamente material/industrial. É importante não confundir a primazia contemporânea das finanças com uma tendência de a renda tornar-se também primaz diante dos lucros, pois o financeiro é alimentado por ambos. Propõe-se, assim, o reforço mútuo entre estes, e tal proeminência do capital financeiro resolve o conflito clássico entre o rentismo e o capital produtivo, ao agenciar e controlar ambos de forma simultânea.

No que diz respeito ao padrão de produção do espaço na escala intraurbana e à dimensão da apropriação, há uma tendência inicial da reestruturação (pós-crise da metrópole fordista keynesiana) do espaço urbano que leva na direção do cerceamento e da privatização,³ e do definhamento do espaço público de apropriação aberta, livre e democrática. Mas não é necessariamente o caso: há uma conciliação conservadora entre os arquétipos de Jane Jacobs e Robert Moses no urbanismo neoliberal (Larson, 2013), em que os processos de gentrificação que operam sobre o urbanismo de pequena escala da mistura de usos, das

calçadas fartas para pedestres, etc. retiram em grande parte o caráter democrático que se acreditava vinculado a essa forma de urbanização anterior ao modernismo, como atesta o próprio processo de *haussmanização* em seu caso original parisiense. Ou seja, mesmo no padrão urbanístico situado fora dos elementos modernistas que se fazem presentes e persistentes no funcionalismo vinculado ao cerceamento (que o *novo urbanismo* busca criar de forma alegórica dentro das próprias bolhas cercadas e que aparece também em contextos de espetacularização mais explícita, como é o caso do espaço aberto das operações urbanas recentes), o processo excludente entra em cena através da gentrificação. No entanto, como também demonstrado na trajetória da experiência de Paris pós-Haussmann, o “espaço público oposicional” (Negt, 2007) permanece decisivo nessas localidades, não sendo essas dinâmicas de elitização suficientes para anular o caráter inerentemente político da produção do espaço urbano em constante disputa. Ilustra esse aspecto com clareza a centralidade da repressão policial na hegemonia urbana baseada no bloqueio do aprofundamento democrático, configurando um regime de violência estrutural em que a ordem se estabelece fundamentalmente a partir do emprego da força (Graeber, 2004, pp. 71-72).

Financeirização da cidade e endividamento como mecanismo de controle

Em paralelo ao avanço do neoliberalismo em escala ampla, o capitalismo contemporâneo é marcado por uma expansão do setor

financeiro e em sua proeminência política em relação a outros setores e grupos de interesse anteriormente mais fortes nos espaços de disputa entre capitais. Em termos tanto políticos quanto econômicos, as finanças tornam-se o principal grupo de atividades que compõem a economia imaterial urbana contemporânea. Nesse processo, cria-se a possibilidade de o mercado de capitais entrar de formas diversas em inúmeros setores de atividade, ampliando sua atuação e sua vinculação – construindo canalizações de mais-valor na sua direção –, no limite da direção da totalidade das atividades econômicas. Há também uma tendência à formação de monopólios e cartéis em setores diversos, como apontado em 1910 na obra clássica de Rudolf Hilferding (1985 [1910]) a respeito do capital financeiro e de seus vínculos com o capitalismo monopolista, devido ao fato de haver interesse de que as finanças, operando no comando e controle de firmas diversas e concorrentes, unam-se num só agente, com economias de escala ampliadas, e um poder de mercado fortalecido.

A financeirização pode ser entendida, desse modo, como a construção ampliada e diversificada desses canais por onde passam fluxos de mais-valor, lucros e renda advindos de fontes diversificadas e geograficamente difusas. Tais rendimentos remuneram capitais também angariados e mobilizados de forma ampliada, como na criação de fundos de investimento amplamente disponíveis para correntistas de grandes bancos comerciais ou na mobilização de fundos de pensão com grandes quantidades de recursos disponíveis para investimento de longo prazo. Essa presença crescente e o ganho de protagonismo das finanças em busca de oportunidades de investimentos

fazem com que sua atuação se espalhe e passe a operar na produção de condições para sua própria entrada em domínios anteriormente isolados de sua influência – o que é o caso das parcerias público-privadas na gestão pública obrigada a buscar recursos alternativos em função das restrições orçamentárias produzidas pelo seu próprio endividamento, gerando oportunidades de investimento privado em estruturas coletivas que vão desde estádios de futebol de propriedade pública até o caso extremo dos presídios.

A difusão, a extensão e o aprofundamento desses canais de extração de valor e renda agenciados pela proeminência do setor financeiro e incentivados diretamente pelo Estado ocorrem através de redes de agentes interligados e situados em esferas diversas de atuação. O produto desse processo também é a formação de redes, atuando como uma tecnologia social mobilizada na extração difusa e de canalização de valor e renda através das finanças e em sua direção. A profusão de setores de ponta, internos às finanças, que atuam na busca por oportunidades de investimento em territórios ampliados e diversos da acumulação no âmbito da economia real, seja nos bancos de investimento de portes diversos, seja nos fundos de *private equity* que se multiplicam em escala e escopo, é exemplo dessa engenharia das redes de canais que efetivam as ligações difusas com as finanças, nesse caso no âmbito da produção, envolvendo a extração de valor. Padrões semelhantes ocorrem na ponta do crédito, na busca por novas formas e mercados para a ampliação da concessão de financiamentos de forma ampla e do endividamento, que também constituem redes semelhantes, mas no domínio da renda, na remuneração de juros ao capital

financiador. Há, assim, uma transformação de ordem qualitativa nas finanças, acompanhada de um aumento significativo de sua atuação através da expansão do próprio crédito. As consequências de tal fato são de grande envergadura, sendo a própria crise financeira de 2008 diretamente ligada a esse aprofundamento da financeirização e à ampla diversificação de novas formas de atuação das finanças.

A partir desse nexos, o neoliberalismo urbano baseia-se numa lógica econômica que promove a financeirização da cidade, que fomenta e pega carona na valorização imobiliária e se agencia através de um fortalecimento do poder de fogo dos capitais imobiliários na conformação da política urbana e de uma forma de planejamento voltada para o abastecimento desse mecanismo através de projetos e planos urbanos diversos, sendo o processo de gentrificação a frente de expansão territorial de um meio urbano ultra valorizado que esse modelo de planejamento busca promover. Os serviços avançados que compõem a economia urbana nos pilares desse mercado imobiliário inflado abarcam atividades de apoio direto à organização do comando e controle da esfera produtiva, que se posicionam na ponta de canais diversos de valor extraído da produção, da distribuição e do consumo, recebendo fluxos de lucros e dividendos oriundos de capitais de diversas naturezas e de grande alcance territorial. O setor financeiro é a expressão máxima desse padrão de canalização de valor advindo de fontes diversificadas, abarcando atividades desde a indústria até a mobilização da renda da terra, que permite uma criação de vínculos extrativos de valor com a economia urbana de forma ampla e difusa. Sua hegemonia passa pelo poder de criar tais vínculos

e estruturas de canalização de mais-valor na sua direção.

Se essa nova economia urbana é sustentada por fluxos de renda em parte advindos de outros espaços, o setor imobiliário cria um mecanismo semelhante em relação aos serviços avançados: apreende parte dos valores que ele extrai de uma base produtiva maior através da remuneração da renda da terra, criando oportunidades para o capital rentista organizado no setor imobiliário em novos patamares. E, nesse processo, esse espaço urbano transformado em mercadoria, produto do capital imobiliário, torna-se também um produto financeiro, um título lançado no mercado e que concorre com outros papéis – desde ações até títulos de dívida pública ou derivativos diversos. Nisso, há um processo de financeirização do espaço urbano que é mais aprofundado que a simples vinculação do imobiliário ao mercado de capitais, pois trata-se de uma abertura para que o setor financeiro atue na própria cidade transformada em *fábrica social*, tendo a renda da terra como uma forma de canalização de valor da economia imaterial urbana do terciário avançado.

Como proposto por Hardt e Negri, “a metrópole está para a multidão da mesma forma que a fábrica estava para a classe operária industrial” e, enquanto “a fábrica gerava lucro, a metrópole gera renda” (2009, p. 250), na forma da renda da terra capturada nos canais difusos produzidos pelo capital imobiliário ou sob outras entradas da financeirização no espaço econômico dessa *fábrica social* metropolitana. Adicionando nossa perspectiva crítica já delineada acerca dessa visão (que não retira a centralidade da produção de valor no abastecimento da própria renda, mas não somente na produção material), há um processo de

canalização do valor produzido na metrópole no seguinte encadeamento: da esfera produtiva como um todo na direção dos serviços avançados (que já inclui, nesse elo, grandes porções do setor financeiro), para a renda da terra que sustenta materialmente a localização dessas atividades, interdependentes entre si e por isso altamente dependentes dos núcleos metropolitanos, para o mercado imobiliário financeirizado. No contexto da metrópole brasileira, a forte desigualdade no acesso à terra cria uma condição de desigualdade entre investimento e dívida, engendrando *relações sociais de financeirização*, sendo o acesso à propriedade privada do imobiliário uma forma de ampliação do alcance dessas relações de endividamento, que correspondem ao fim e ao cabo à produção de vínculos de remuneração rentista.

Tendo em vista que o próprio solo urbano se torna mercadoria de um mercado em concorrência monopolista – ou seja, com grande poder por parte dos ofertantes de definição de seus próprios preços e, portanto, com grande capacidade de angariar maiores rendimentos –, a política urbana passa a atuar em função da maximização do somatório dessa valorização fundiária, parcialmente em função do imperativo da busca por vantagens comparativas como forma de promover o crescimento econômico urbano. O potencial de criação de renda fundiária diferencial, a partir de atributos adicionados tanto fisicamente quanto no fortalecimento da própria densidade relacional apropriada pelo terciário avançado, tende a ser aproveitado ao máximo possível por parte desses agenciamentos. O resultado é um reforço da tendência excludente inerente à cidade capitalista, na medida em que essa busca pela maximização da valorização agregada do solo urbano tende

a lançar a população de baixa renda para áreas distantes, pois sua presença em locais de grande potencial de valorização tende a diminuir esse potencial. Também se produzem espaços como ativos financeiros comercializáveis que entram em circuitos especulativos separados do uso dos imóveis, resultando num aumento da quantidade de unidades residenciais e comerciais vazias, de propriedade de investidores e especuladores imobiliários, apostando na valorização de médio e longo prazo de seus imóveis em patamares superiores a outros ativos financeiros quaisquer.

O processo de financeirização, entendido também como uma tomada da hegemonia por parte do capital financeiro, envolve um enfraquecimento do conflito clássico entre agentes rentistas e o capitalismo produtivo, que gera consequências políticas importantes para esse nexo de fomento à valorização fundiária vinculado à financeirização da cidade. Como o setor financeiro cria vínculos de canalização de mais-valor com um amplo leque de atividades econômicas, que na metrópole inclui tanto a economia imaterial urbana que ajuda a sustentar a renda da terra quanto os próprios setores do capital imobiliário que a sugam do circuito de valorização através da produção (ainda que majoritariamente intangível), a hegemonia do setor financeiro esvazia o conflito entre esses dois grupos subsumidos.

É interessante notar como em grandes cidades dos países de centro essa dinâmica se faz presente no esvaziamento de formas diversas de políticas públicas estruturadas pela hegemonia anterior do capital produtivo na direção de minimizar a renda da terra (através do provimento direto de habitação de interesse social, do controle de aluguéis, do aluguel

social provido pelo Estado, do fomento a cooperativas de habitação popular não gerenciadas pelo Estado, dentre outras modalidades, ainda presentes, com menor poder de fogo diante da pujança do processo de neoliberalização, em diversas localidades – sobretudo na Europa ocidental, nos países escandinavos e em outros formatos, mais diretamente ligados ao socialismo autoritário e centralizado, na China). Trata(va)-se de um modo de atuação do Estado keynesiano diretamente associado ao capital industrial que encara a renda da terra nos termos do conflito clássico com a aristocracia improdutiva antiga, cujos *landlords* sugavam parcelas da renda gerada na produção simplesmente em função de suas inserções como proprietários. Reduzir ao mínimo possível a renda da terra *sugada* através de políticas que resultem, ainda que indiretamente, em *menor valorização fundiária* como um objetivo público de bem-estar social era, nesses termos, uma política keynesiana de potencialização da demanda efetiva que se revertia aos capitais produtivos (sobretudo industriais) na forma do consumo mais elevado. Ou seja, não se tratava ali de uma política anticapitalista – o que não seria verdade nas condições atuais, no contexto da hegemonia do capital financeiro que promove ativamente a valorização fundiária como parte de uma apreciação geral de seus ativos e, logo, de seus rendimentos. Considerar o caso brasileiro em que tal conflito entre *landlords* aristocratas e o capital (industrial) produtivo nunca foi forte o suficiente ao ponto de se traduzir numa formatação de políticas públicas a favor do segundo grupo é fato bastante revelador das especificidades de nossa formação social e, nestse caso, dos grupos que compõem seus estratos de maior poder econômico

e político. A ausência histórica dessa disputa envolve consequências cristalizadas tanto em nossos ambientes construídos na metrópole quanto na paisagem social do meio rural (ainda) marcado por um altíssimo grau de concentração fundiária.

De forma análoga à ideia da *fábrica social*, a financeirização, e sua resultante proliferação da figura do endividado pelo espaço social, atua na difusão de uma relação de dominação e de exploração do trabalho alheio (que envolve uma remuneração monetária intertemporal por parte do endividado), não mais limitado ao contato direto e bem delineado no tempo-espaço entre capital e trabalho, mas difundido e espraído tanto temporal quanto espacialmente. A relação social através da renda dos juros complementa aquela baseada na remuneração do capital produtivo nesse cenário e se prolifera para além da renda da terra alimentada pelo avanço da economia imaterial urbana, difundindo-se de outras formas (Hardt e Negri, 2012, p. 16).

Para Hardt e Negri (*ibid.*), o endividado emerge como uma das figuras subjetivas emblemáticas da crise, em conjunto com o mediatizado, o securitizado e o representado. O endividamento é visto por aqueles autores, em termos deleuzoguattarianos, como uma forma de controle e disciplinamento, através da progressiva formação de uma “consciência infeliz” que carrega um senso de responsabilidade e culpa pela própria dívida. Na perspectiva spinoziana daqueles autores, esse tipo de vínculo negativo tem o efeito disciplinador/controlador de diminuir a *potência* criativa do pobre, do trabalhador, do subalterno, essencial para a sua própria produção de autonomias e formas de saída dessas relações. Trata-se,

também, de uma forma de se conduzir novas rodadas do processo de *acumulação primitiva*, de formação de uma oferta de mão de obra barata através de dinâmicas que Harvey (2004) denomina despossessão, que significa, ao fim e ao cabo, a destituição de outras alternativas de sobrevivência em grupos cuja única opção é a venda de sua própria força de trabalho. Além do aspecto moral que carrega a relação devedor-credor, o endividado tende a aceitar trabalhar por menos, tem possibilidades menos elásticas de busca por e criação de alternativas de inserção e sobrevivência e se torna mais avesso ao engajamento em atividades que colocam seu emprego em risco, tal qual a própria mobilização trabalhista.

Passamos, nesse ponto, ao tema do *comum* – como um contraponto radical à neoliberalização da sociedade e do espaço. Nessa passagem, é necessário estabelecer um pressuposto, como em Magalhães (2016), que os pilares desses processos são constituídos por elementos estatais e jurídicos. Não há neoliberalismo sem Estado. Trata-se de um modelo de *governo* e de estruturação do *poder* na sociedade que opera a partir de ajustes regulatórios que abrem terreno para processos econômicos diversos. Problematizar esses pilares implica discutir não somente os embates e contradições que surgem (e que a história contemporânea tem demonstrado ser inerentes) entre democratização e neoliberalização, mas, para além, aponta para a necessidade de se pensar em construções alternativas coletivas que não passem necessariamente pelo âmbito do Estado – que este tenderá a reprimir, na medida em que elas demonstrem potências de enfraquecer relações sem as quais o hegemônico não se sustenta.

A metrópole do comum

Além do público e do privado: a alternativa do comum

Referindo-se a bens e recursos abertos e compartilhados, como a riqueza material da natureza (o ar, a água, os frutos do solo, etc.) ou a riqueza imaterial da produção social (conhecimentos, culturas, linguagens, etc.), o comum delinea a construção de novas formas democráticas de produção e gestão de recursos compartilhados, contra sua apropriação privada ou pública (Hardt e Negri, 2009). Não obstante, o comum não é uma coisa ou um recurso em si, diz Bollier (2014, pp. 175-176), mas um recurso compartilhado e associado a uma dada comunidade e a protocolos, normas e valores criados para a sua gestão coletiva, com especial atenção a questões de acesso igualitário, uso e sustentabilidade. Ou seja, nada é comum por natureza: um recurso é tornado comum por uma prática coletiva de gestão e cultivo (Dardot e Laval, 2015). O comum como substantivo envolve muito mais a construção de um princípio político do que os recursos em si ou essa produção de um conjunto de bens e serviços abertos à apropriação coletiva.

Os recursos comuns têm sustentado sociedades humanas por um longo tempo, mas a formação – e contínua expansão e reprodução – do modo capitalista de produção, baseado na propriedade privada e na relação mercantil, foi (e ainda é) alcançada pelo cercamento, expropriação e mercantilização do comum. Marx (2013 [1867]) e Polanyi (2012 [1944]) revelaram que a gênese histórica do capitalismo, sistema econômico de mercado baseado na separação

entre produtores e seus meios de produção, encontra-se no processo de cercamento – privatizações – das terras comunais na Inglaterra. Os direitos costumeiros e regimes de propriedade comunal da terra e dos recursos, cultivados por séculos, foram violenta e/ou institucionalmente destruídos e eclipsados, dando lugar à hegemonia da propriedade privada e ao desenraizamento da economia das demais esferas sociais. Mas o cercamento do comum não foi um fenômeno histórico restrito à Europa: a colonização do planeta pelo Ocidente deu-se também como um violento processo de despossessão e apropriação colonial de terras e recursos que eram usados comunalmente por outros povos e que constituíam o fundamento territorial da sua sobrevivência, material e simbólica. No Brasil, por exemplo, a implantação do projeto colonial português deu-se pela sistemática apropriação, exploração e destruição das terras, meios de vida e saberes comuns dos inúmeros povos que aqui viviam (Ribeiro, 2006).

Tampouco o assalto global ao comum é apenas um registro histórico: ele prossegue a todo vapor nas fronteiras de avanço da acumulação capitalista no mundo pós e neocolonial. Conforme visto na sessão acima, em decorrência da expansão do capitalismo neoliberal, desde as últimas décadas do século XX pode-se mesmo falar de um novo ciclo de cercamentos massivos do comum em escala global, de mercantilização da natureza que se dá como uma *acumulação por despossessão* (Harvey, 2004). A expropriação da nossa riqueza comum se dá hoje, nos termos de Bollier (2014), sob formas tão diversas quanto o patenteamento de genes e as formas de vida, a extensão das leis de direitos autorais sobre a criatividade e a cultura, a privatização da terra e das águas,

as tentativas de transformar a Internet livre em um mercado de propriedade fechada, a mercantilização de infraestruturas urbanas e espaços públicos, etc. Nas palavras de Linebaugh (2014), o processo de cercamento é o antônimo histórico do comum. Ontem e hoje.

As resistências aos novos cercamentos e privatizações perpetrados pelo capitalismo neoliberal revelaram um mundo de propriedades e relações comunais que se imaginava extinto ou não valorizado: e mais, chamaram a atenção não apenas para o fato de que o comum tenha sobrevivido, mas de que novas formas de cooperação social estejam continuamente a ser produzidas. No caso do século passado, a ideia “pré-moderna” do comum reapareceu como um potente conceito teórico e discurso político, apontando alternativas para além da dicotomia Estado-mercado, do público-privado. Como apontado por uma miríade de autores (Bollier, 2014; Dardot e Laval, 2014; Federici, 2010; Hardt e Negri, 2009; e Linebaugh, 2014), hoje o comum contribui para dar sentido, potencializar e conectar uma pluralidade de lutas e resistências anticapitalistas em todo o mundo.

Quais as razões por trás da (re)apropriação dessa ideia supostamente arcaica? Por um lado, pode-se falar da necessidade de repensar e propor alternativas democráticas à falência soviética e dos demais *socialismos reais*, noutros termos, do modelo estatista de revolução que, por décadas, havia servido de orientação às tentativas radicais de construir uma alternativa ao capitalismo; por outro, há o crescente reconhecimento e indignação sociais ante os efeitos deletérios da total subordinação da natureza e da vida ao capital, da extensão da lógica neoliberal da competição

à toda a sociedade (Dardot e Laval, 2014; e Federici, 2010).

Se a crise do Estado keynesiano de bem-estar social e a do Estado soviético tornaram evidentes os limites do intervencionismo, a crise global do capitalismo financeiro detonada em 2008 tem colocado em xeque a panaceia neoliberal das “soluções de mercado”. Sob o neoliberalismo, que ataca qualquer foco de resistência à norma geral da concorrência, o Estado é tanto alvo de políticas que visam a enquadrá-lo nessa lógica, tornando-o mais “competitivo” e “eficaz”, quanto é ele mesmo que organiza o seu desaparecimento – via privatizações, desregulamentações, etc. – em favor do privado. Dardot e Laval (2014) consideram que, sob tais condições de hibridização generalizada entre o Estado e o mercado, não cabe mais opor frontalmente o público ao privado.

Mas a emergência contemporânea do comum não se dá apenas no plano político, tendo importantes implicações no âmbito das ciências humanas e sociais. Segundo Wall (2014), o debate teórico sobre o comum envolve complexas nuances epistemológicas e ontológicas e atravessa inúmeras disciplinas (como antropologia, ecologia, direito, geografia, história e economia, dentre outras). *Grosso modo*, os estudos sobre o comum dividem-se em duas grandes abordagens: uma desenvolvida no âmbito das ciências sociais *mainstream*, sob a égide do pensamento econômico liberal; e a segunda, formulada nos termos da teoria crítica, em estreita proximidade com a crítica da economia política.

A primeira abordagem é tributária dos trabalhos da economista Elinor Ostrom (1990), que foi pioneira em sistematização e análise de evidências antropológicas, sociológicas

e históricas de inúmeras experiências bem-sucedidas de gestão coletiva de recursos comuns (*common-pool resources*) ao redor do mundo (florestas, pastos, pesqueiros, etc.). Ao revelar uma rica mistura de institucionalidades coletivas distintas das soluções privatistas de mercado e do intervencionismo estatal, Ostrom escancarou os limites da falaciosa narrativa da “tragédia do comum” traçada por Hardin (2009 [1968]), que previa que qualquer recurso comum de livre acesso estaria fadado à superexploração. Essa perspectiva aberta por Ostrom teve muita repercussão no debate ambiental, principalmente por haver trazido à tona que a gestão de recursos naturais pelas próprias comunidades poderia ser mais sustentável, em algumas circunstâncias, do que a gestão pelo Estado ou pelo mercado.

Entretanto, a perspectiva aberta por Ostrom, circunscrita aos limites da economia liberal, acaba por reificar os recursos comuns como um tipo específico de bens complementares aos bens públicos e privados, e não a eles opostos, ofuscando, assim, as relações de poder; além de, por vias de um economismo funcionalista centrado na maximização da utilidade individual, recusar-se a reconhecer que as pessoas possam ter motivações não-econômicas para cooperarem. As abordagens de cunho mais crítico sobre o comum tentam levar em consideração essas questões, tendo em vista que o comum é antes uma relação social e um conceito político do que um bem ou um regime coletivo de propriedade. Ademais, partem do entendimento de que o comum é antagônico ao capital, e que o capitalismo, onde quer que se instale, o faz cercando e expropriando o comum, minando as possibilidades de reprodução e

produção social fora do âmbito compulsório do mercado.

Dardot e Laval (2014) reconhecem, na obra de Michael Hardt e Antonio Negri, a primeira teoria de cunho crítico do comum. Como visto, o argumento central de Hardt e Negri (2009) é que a indústria e o trabalho material já não detêm a hegemonia sobre a economia e a sociedade, perdendo espaço nas últimas décadas para a produção biopolítica (ou imaterial, cognitiva) de ideias, linguagens, afetos, códigos, imagens, etc. Ao contrário dos recursos naturais, o comum imaterial produzido em rede tem reprodutibilidade e compartilhamento indefinidos, potencialmente escapando às circunscrições da propriedade privada. Portanto, uma sociedade baseada no comum já estaria em gestação pela crescente introdução de elementos cognitivos comuns no coração da produção capitalista. Abre-se, portanto, um espaço para gestação do comunismo, tal qual defendido por Marx, por meio das próprias contradições agenciadas pelo capital. Tal projeto político atravessa diagonalmente a oposição binária entre socialismo e capitalismo e entre seus regimes de propriedade correspondentes: o público e o privado, excludentes do comum. O lócus da produção de riqueza extravasa as fronteiras da fábrica para recobrir e mobilizar toda a vida, deslocando-se para a metrópole, usina biopolítica do comum.

Entretanto, o foco de Hardt e Negri no comum imaterial deixa de lado o comum gestado em margens e periferias do capitalismo, assim como os recursos “naturais” e a própria terra, ainda essenciais à sobrevivência de grande parte da população mundial não integrada aos circuitos mais avançados da economia. É contra esse silêncio e ausência que Federici

(2010) vai defender que a política do comum seja encarada a partir de uma perspectiva feminista constituída em torno da vida cotidiana, do trabalho de reprodução social (trabalho doméstico não remunerado, atividades não monetizadas, produção de valores de uso, etc.), estruturalmente a cargo das mulheres. As lutas femininas pelo comum mostram como a coletivização e o compartilhamento dos meios materiais de reprodução constituem a primeira linha para desligar nossa reprodução do mercado capitalista, tornando-a mais cooperativa. Também para De Angelis (2007), essas práticas de reprodução (que podem ser orientadas por relações e valores, como a dádiva, a reciprocidade, a solidariedade e a cooperação) constituem um comum “fora” e antagonístico ao capital.

Uma outra perspectiva crítica importante sobre o comum foi formulada por Dardot e Laval (2014), para os quais o comum, no substantivo, corresponde ao princípio político segundo o qual a participação em uma atividade coletiva constitui o fundamento da coobrigação política. O comum não se confunde com os recursos comuns, ou com o bem comum. Deve-se falar, portanto, de comuns para designar não aquilo que é, naturalmente ou por direito, comum, mas aquilo que é investido por uma atividade de compartilhamento. Assim, há comuns de espécies muito diferentes em função do tipo de atividade que os instituem (comuns fluviais, florestais, de produção, de conhecimento, etc.). É a atividade que “torna comum” a coisa, inscrevendo-a em um espaço institucional mediante a produção coletiva de regras específicas. Dardot e Laval defendem que esse princípio do comum emergiu no seio das próprias lutas e movimentos em contraposição à racionalidade neoliberal, à extensão da

lógica proprietária a todas as esferas da vida e da natureza, já que a propriedade privada, base filosófica, jurídica e econômica do capitalismo, retira as coisas do uso comum e corrói a cooperação. Portanto, o comum deve ser definido por uma norma de inapropriabilidade e disponibilidade das coisas contra a apropriação exclusivista e depredadora, seja ela pública ou privada. Trata-se, enfim, da experimentação de um direito de uso coletivo contra o direito de propriedade, mais do que da reivindicação de uma propriedade coletiva.

O comum urbano: a cidade contra o neoliberalismo

Como visto, as abordagens teóricas e os estudos históricos e antropológicos disponíveis sobre o comum, seja em sua vertente liberal institucionalista ou nas suas formulações mais radicais, abarcam em seu registro empírico tanto os recursos naturais e terras comunais quanto o comum imaterial e digital. Logo, em um movimento geográfico e epistemológico de consequências não desprezíveis, salta-se dos domínios da natureza e do campo ao universo cibernético e informacional, passando ao largo da realidade urbana. Ao mesmo tempo que a urbanização planetária se afirma como tendência irreversível, os pesquisadores do comum não se propuseram – salvo notáveis exceções – a discutir mais detidamente como seria olhar para a urbanização contemporânea a partir do comum, nem a se interrogar sobre como se produzem espaços comuns na metrópole.

Muito já foi dito e escrito sobre a metrópole como o espaço por excelência do indivíduo atomizado, desgarrado de quaisquer laços

comunitários, espaço em que esse mesmo indivíduo – produto da nossa modernidade – é obrigado a trafegar anonimamente com certa indiferença e segundo seus interesses particulares ou com aquela atitude *blasé* de que falava Simmel (1973), para não se deixar ser arrebatado e subjetivamente dilacerado pelos desconcertantes estímulos das ruas e do mundo da mercadoria. A urbanização é usualmente tomada como força anticomum, na medida em que se reconhece a formação da metrópole moderna (industrial) como o outro lado da moeda do processo histórico de cercamentos e desposseções que assolou o campo nos albores do modo de produção capitalista.

Entretentes, inúmeros movimentos, coletivos e ativistas, ao redor do mundo invocam a ideia do comum para orientar suas ações de contestação, apropriação e transformação coletiva da cidade; noutros termos, sua luta pelo direito à cidade (Lefebvre, 2008 [1968]) em oposição à intensificação dos cercamentos, privatizações e desposseções decorrentes da neoliberalização do urbano. Segundo Foster e Laione (2016), a linguagem do comum vem sendo mobilizada para reivindicar e proteger um conjunto de recursos e bens urbanos que poderiam ser mais amplamente compartilhados entre os habitantes da cidade.

Esses autores identificam a existência do potencial para uma ampla gama de comuns em diferentes escalas do espaço urbano, tais como o próprio solo urbano (particularmente terras vagas e não construídas), uma variedade de espaços abertos e de infraestruturas (como as ruas) e a reivindicação ao uso e ocupação de edifícios e estruturas, públicos ou privados, abandonados ou subutilizados. Outros pesquisadores também atentaram para esse fato

e puseram-se a investigar espaços que são ou poderiam ser comuns: espaços públicos, calçadas, hortas comunitárias, parques, centros culturais autogeridos, transporte público, energia e água, moradias coletivas, etc. (Dellenbaugh et al., 2015; e Kip, 2015). Certos espaços na metrópole brasileira que encerram práticas solidárias, compartilhadas, etc., principalmente nos territórios populares e periféricos (embora não todos), podem também ser considerados comuns urbanos.

Ainda que a terra urbana esteja hoje profundamente mercantilizada e subsumida aos mais avançados circuitos da produção do espaço pelo capital, de modo algum ela deixa de ser um dos fundamentos da reprodução da vida coletiva: daí as várias lutas em torno de espaços urbanos que contestam certas configurações de direitos de propriedade resistindo ao cercamento dos comuns (Blomley, 2004), e as muitas reivindicações para tornar a terra um comum no qual as necessidades sociais (valor de uso) seriam favorecidas em detrimento de necessidades puramente políticas e econômicas (valor de troca).

Harvey (2012) distingue entre, de um lado, espaços públicos e bens públicos e, de outro, os comuns. Os processos de industrialização e urbanização exigiram que o Estado nacional e as administrações públicas locais se encarregassem de garantir bens públicos urbanos, tais quais habitação social, saneamento, pavimentação, água, saúde, educação, espaços abertos, etc. Ainda que tais bens públicos possam contribuir para as qualidades do comum, é preciso ação política dos cidadãos para deles se apropriar, protegê-los, fortalecê-los e torná-los efetivamente comuns. Não é esse o caso das praças apropriadas para manifestações

políticas (Praça Syntagma, Praça, Tahrir, Plaza de Catalunya)? Portanto, proteger o comum exige também que se proteja o fluxo de bens públicos que sustentam a vida urbana, contra privatizações e cercamentos neoliberais.

Para Lefebvre (2008 [1968]), a cidade é uma obra coletiva, calcada no uso (e no valor de uso), em detrimento da mercadoria, do valor de troca. Socialmente produzida, a cidade é diferente de todos os demais produtos: o que lhe dá especificidade é o primado do valor de uso sobre o valor de troca. Na cidade capitalista, esse valor de uso da cidade é eviscerado pela lógica de mercado e pela difusão da propriedade privada (da terra, dos imóveis, do espaço, etc.), daí a luta pelo direito à cidade, pelo uso e apropriação coletiva do espaço. Mas não é a própria cidade um bem ou recurso comum que passa a ser objeto das mais diversas apropriações, investimentos e disputas? Não é ela também um caldeirão produtivo, espaço de concentração de capitais, meios de produção e força de trabalho, ela própria uma força produtiva coletiva? Alguns teóricos valeram-se, ainda, da noção do comum urbano para se referirem à essa dimensão mais ampla da vida urbana, da experiência urbana coletiva, da potência que a cidade tem de provocar encontros e entrelaçar relações de comunalidade, da própria cidade como um bem ou recurso comum.

Foster e Laione (2016) reconhecem que o ímpeto principal por trás das contestações em torno de quem usa e se beneficia do espaço urbano (e que estão na origem de muitas experiências de comuns) reside no confronto entre a crescente privatização e mercantilização dos bens e recursos comuns na cidade neoliberal e os movimentos sociais urbanos que reivindicam não apenas um "direito" a este ou aquele

recurso particular, mas o “direito à cidade” como direito à tomada de decisões democráticas sobre o espaço urbano como um todo.

Para Simone (2014), o comum urbano não é apenas uma coleção de coisas (edifícios, infraestruturas, espaços públicos, etc.) acessíveis a uma ampla gama de usos e atores, já que seu sentido reside principalmente nas relações e práticas mutáveis de comunalidade, de entrelaçamento entre diferenças, de compartilhamento e de complementaridade que são produzidas pelos residentes urbanos nos seus engajamentos cotidianos entre si e com a cidade. Também Hardt e Negri (2009), como já mencionado, consideram que a cidade não se reduz ao ambiente construído, pois é um dinamismo de práticas culturais, circuitos intelectuais, instituições sociais e redes afetivas. Esses elementos do comum contidos na cidade não são apenas os pré-requisitos para a produção biopolítica, mas também seu próprio resultado. Nos termos dos autores, a metrópole contemporânea é uma *usina biopolítica do comum*, tanto fonte quanto receptáculo da produção do comum imaterial, cognitivo.

Já Harvey (2012) considera que a cidade é o lócus em que pessoas de todos os tipos e classes se misturam, mesmo que de modo relutante e agonístico, para produzir uma vida comum, embora perpetuamente mutável e transitória. Entretanto, as comunalidades dessa vida urbana – comentadas por urbanistas e celebradas por amantes da cidade desde há muito – encontram-se demasiado ameaçadas pela onda neoliberal de privatizações, cercamentos, controles espaciais, policiamento e vigilância.

Ainda que muitas vezes não possa ser cercado (em sentido estrito), esse comum urbano é capitalizado e apropriado privadamente via renda fundiária. Para o autor, a urbanização capitalista realiza-se contraditoriamente como produção permanente de um comum urbano e como simultânea degradação e expropriação desse mesmo comum pela ação predatória do capital e do Estado.

Tonucci Filho (2017) considera que o comum urbano geralmente se afirma nas práticas socioespaciais insurgentes e contra-hegemônicas que povoam dobras e interstícios do espaço abstrato, em emergentes processos de apropriação e experimentação espacial que cultivam o sentido do uso, da obra e da diferença contra o valor de troca e a dominação, nas aberturas e desestruturações que desafiam as tentativas de manter a cidade “na linha”. Nas metrópoles do Sul global, essa pluralidade de práticas urbanas comuns que escapam e/ou se contrapõem ao Estado e ao capital florescem num campo opaco e incerto demarcado pela instabilidade e abertura da periferia, na qual relações informais de reciprocidade e compartilhamento sobrepõem-se às teias de subjugação da vida e do espaço.

Portanto, os comuns não são apenas o território de uma nova geração de grupos ativistas: nas metrópoles brasileiras, o fazer-comum há muito tempo encontra-se incorporado nas favelas, periferias e espaços – tais quais as ocupações de moradia (ibid.) – designadas aos pobres urbanos, devido ao entrelaçamento entre estratégias de sobrevivência, informalidade, engenhosidade coletiva e reprodução social.

Considerações finais

Muitos dos processos metropolitanos contemporâneos – desindustrialização, gentrificação, financeirização, endividamento, onipresença do ethos da competição, enfraquecimento e sucateamento de estruturas coletivas e o imperativo das soluções privadas e individuais para problemas de ordem pública, privatização dos espaços e infraestruturas públicas, dentre inúmeros outros – relacionam-se de formas diversas ao neoliberalismo enquanto forma de estruturação do Estado e dos aparatos de governo e exercício do poder na sociedade. Trata-se de um emaranhado de dinâmicas que tende à generalização da lógica da produção de mercadorias e da competição no mercado em domínios anteriormente restritos à sua penetração. O momento atual no Brasil é repleto de manifestações dessa lógica, que perpassa a nova rodada de reajuste neoliberal e readequação do aparato regulatório que inclui, além da simples retirada de direitos coletivos politicamente construídos e conquistados, a transformação do provimento público de serviços em terreno de expansão potencial para provedores privados (geralmente oligopolizados) de previdência, educação, saúde, etc. O processo de financeirização vem a reboque de forma direta através do ganho extraordinário de atratividade da previdência privada e indiretamente na demanda por crédito gerada pela necessidade de acesso aos demais serviços. Sendo terreno de grande concentração da oferta de tais serviços, as metrópoles abrigam parte substancial desses potenciais novos mercados, que se somam a um nexos de organização socioespacial já pautado pelo aprofundamento e pela

generalização do mercado que atinge a própria produção do urbano em seu âmago.

Daí a relevância e a atualidade de se pensar a *metrópole do comum* contra a *metrópole neoliberal*. A lógica do urbano – definido por Lefebvre como o espaço da centralidade, do encontro e da produção de diferenças – pode se encontrar com a lógica do comum (o compartilhamento) contra a lógica da mercadoria, contra a ordem proprietária. Apesar de seus constrangimentos, da sua submissão ao Estado e ao capital, a cidade continua sendo um espaço generativo e contraditório onde variados tipos de recursos, bens e espaços comuns podem florescer, articular-se e fortalecer-se.

Da mesma forma que o presente argumento se pauta por uma postura de pluralismo teórico-metodológico dentro do campo assumidamente progressista, não buscamos indicar, de forma alguma, a proposição normativa das potências da construção do comum de forma unívoca. Trata-se de um terreno formador de alternativas radicais à neoliberalização da cidade e do espaço, em conjunto e cooperação com pautas ligadas à radicalização da democracia e às práticas *agonísticas* de transformação radical das instituições (Mouffe, 2013) – tema que transborda o escopo do argumento aqui delineado –, pois se o neoliberalismo urbano tem pilares fundamentais no Estado, sua transformação na direção de se abrir espaço para que o comum possa surgir e se reproduzir torna-se imprescindível.

O exercício da hegemonia sustenta-se num conjunto ampliado de relações sociais, que envolve uma intrínseca assimetria de poder em relações de dominação e exploração. Rotas de fuga possíveis que criem alternativas e enfraqueçam tais vínculos tendem a ser

diretamente reprimidas pelo agenciamento que opera e reproduz o hegemônico. Ou seja, é importante pensar a construção do *direito ao comum*, caso contrário os poderes que atravessam o Estado tendem a continuar impedindo violentamente sua constituição ainda enquanto potência. Se o neoliberalismo se constitui no espaço social como uma forma de exercício do poder hegemônico – dentre outras facetas interligadas –, as aberturas democráticas para a potência do comum passam necessariamente pela possibilidade de

construí-lo sem a repressão direta do Estado, o que invoca a necessidade de sua ampla transformação para tal. Sustentamos a proposição de que o comum, a despeito de seus limites e contradições, é um potente mote aglutinador, capaz de prover direcionamento a um ampliado leque de pautas centrais na questão urbana contemporânea, de unir esforços e construções de possibilidades de transformação e alternativas diante do avanço das hegemonias neoliberais sobre a produção do espaço.

João Bosco Moura Tonucci Filho

Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências. Belo Horizonte, MG/Brasil.
jontonucci@gmail.com

Felipe Nunes Coelho Magalhães

Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências. Belo Horizonte, MG/Brasil.
felmagalhaes@gmail.com

Notas

- (1) As críticas à ideia e à conceituação da cidade neoliberal propostas por Storper (2016), além de se construírem a partir de ataques à validade teórico-conceitual da própria noção de neoliberalismo, como tão recorrente nos campos dominantes e hegemônicos da ciência econômica e do jornalismo *mainstream* das últimas décadas, perdem de vista essa transescalaridade fundamental não somente do neoliberalismo urbano (que, conseqüentemente, não pode ser compreendido de forma adequada em abordagens restritas a escalas menores e suas respectivas instituições), mas da própria dinâmica neoliberal de forma ampla, que é fundamentalmente interligada à globalização e dependente de seus desdobramentos.
- (2) Estrutura de mercado em que a oferta é caracterizada por produtos que são similares, mas com características distintas o suficiente para serem tratados como únicos, portanto sem concorrência, como é o caso dos imóveis.

- (3) Como no “urbanismo em bolhas” – produzido em larga escala na metrópole brasileira a partir do final da década de 1980, em certa medida em resposta às deteriorações do espaço público e ao aumento da violência urbana –, formado pela tríade *condomínio fechado* (não necessariamente horizontal) e com relações defensivas com seu entorno imediato, *primazia dos automóveis e motocicletas*, preferencialmente em vias expressas, e *shopping centers*. Esse modelo apropria-se, não necessariamente de forma consciente, de alguns elementos fundantes do urbanismo modernista, recusando as intenções voltadas à construção do espaço da esfera pública naquele contexto.

Referências

- BLOMLEY, N. K. (2004). *Unsettling the city: urban land and the politics of property*. Nova York/Londres, Routledge.
- BOLLIER, D. (2014). *Think like a commoner: a short introduction to the life of the commons*. Gabriola Island, New Society Publishers.
- DARDOT, P. e LAVAL, C. (2014). *Commun: essai sur la révolution au XXIe siècle*. Paris, La Découverte.
- DE ANGELIS, M. (2007). *The beginning of history: value struggles and global capital*. London; Ann Arbor, Pluto.
- DELLENBAUGH, M.; KIP, M.; BIENIOK, M.; MULLER, A. K. e SCHWEGMANN, M. (orgs.) (2015). “Seizing the (every)day: welcome to the urban commons!”. In: *Urban commons: moving beyond state and market*. Basileia, Birkhäuser Verlag GmbH.
- FEDERICI, S. (2010). “Feminism and the politics of the commons”. In: HUGHES, C.; PEACE, S. e VAN METER, K. (orgs.). *Uses of a WorldWind, Movement, Movements, and Contemporary Radical Currents in the United States*. Oakland, AK Press.
- FOSTER, S. e LAIONE, C. (2016). The city as a commons. *Yale Law & Policy Review*. New Haven, v. 34, n. 281, pp. 281-349.
- GRAEBER, D. (2004). *Fragments of an anarchist anthropology*. Chicago, Prickly Paradigm Press.
- HARDIN, G. (2009 [1968]). The tragedy of the commons. *Journal of Natural Resources Policy Research*, v. 1, n. 3, pp. 243-253.
- HARDT, M. e NEGRI, A. (2009). *Commonwealth*. Cambridge, Harvard University Press.
- _____ (2012). *Declaration*. Nova York, Argo-Navis.
- HARVEY, D. (1982). *Limits to capital*. Londres, Basil Blackwell.
- _____ (2004). *O novo imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- _____ (2012). “The creation of the urban commons”. In: HARVEY, D. *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Londres/ Nova York, Verso.
- HILFERDING, R. (1985 [1910]). *O capital financeiro*. Rio de Janeiro, Abril.
- KIP, M. (2015). “Moving beyond the city: conceptualizing urban commons from a critical urban studies perspective”. In: DELLENBAUGH, M.; KIP, M.; BIENIOK, M.; MULLER, A. K. e SCHWEGMANN, M. (orgs.). *Urban commons: moving beyond state and market*. Basileia, Birkhäuser Verlag GmbH.

- LARSON, S. (2013). *“Building like Moses with Jacobs in mind”: contemporary planning in New York City*. Filadélfia, Temple University Press.
- LAZZARATO, M. e NEGRI, A. (2001). *Trabalho imaterial: formas de vida e produção de subjetividade*. Rio de Janeiro, DP&A.
- LEFEBVRE, H. (2008 [1968]). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LENCIONI, S. (2003). A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo: a particularidade de seu conteúdo socioespacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. In: X ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Belo Horizonte.
- LINEBAUGH, P. (2014). *Stop, thief! The commons, enclosures and resistance*. Oakland, PM Press.
- LOJKINE, J. (1981). *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- MAGALHÃES, F. N. C. (2008). Da metrópole à cidade-região: na direção de um novo arranjo espacial metropolitano? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 2, pp. 9-28.
- _____ (2016). O espaço do Estado no neoliberalismo: elementos para uma redefinição crítica. *GEOgraphia* (UFF), v. 18, n. 37, pp. 35-60.
- MARTINS, J. de S. (2004). *O cativo da terra*. São Paulo, Hucitec.
- MARX, K. (2013 [1867]). *O capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital*. São Paulo, Boitempo.
- MOUFFE, C. (2013). *Agonistics: thinking the world politically*. Londres, Verso.
- NEGT, O. (2007). *L’espace publique oppositionnel*. Paris, Payot.
- OLIVEIRA, F. de (2003). *Crítica à razão dualista; o ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Nova York, Cambridge University Press.
- PECK, J. e TICKELL, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, v. 34, n. 3, pp. 380-404.
- POLANYI, K. (2012 [1944]). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- RIBEIRO, D. (2006). *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SIMMEL, G. (1973). “A metrópole e a vida mental”. In: VELHO, O. (org.). *O fenômeno urbano*. São Paulo, Zahar.
- SIMONE, A. M. (2014). *Jakarta: drawing the city near*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- STORPER, M. (2016). The neo-liberal city as idea and reality. *Territory, Politics, Governance*. v. 4, n. 2, pp. 241-263.
- TONUCCI FILHO, J. B. M. (2017). *Comum urbano: a cidade além do público e do privado*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- WALL, D. (2014). *The commons in history: culture, conflict, and ecology*. Cambridge, Londres, MIT Press.

Texto recebido em 9/dez/2016
Texto aprovado em 5/abr/2017

Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil?

Urban partnership operations with Cepac: a part of the constitution of the real estate-financial complex in Brazil?

Laisa Eleonora Maróstica Stroher

Resumo

Este trabalho propicia uma visão panorâmica crítica sobre a literatura acerca da implementação das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) com Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac) no Brasil, com base em um enfoque teórico inspirado nos debates sobre financeirização espacial, de forma articulada à abordagem dos regimes espaciais estatais (da Escola de Regulação anglo-saxã). A metodologia baseou-se em uma seleção de artigos sobre experiências de OUCs, os quais foram analisados a partir de questionamentos centrais às abordagens teóricas elencadas, a saber: "quais as principais articulações entre os agentes do mercado financeiro, imobiliário e o Estado e quais suas estratégias (materiais e discursivas)?" ; "De que forma as disputas em torno das OUCs têm contribuído para moldar o Estado?"; e "Quais as principais contradições socioespaciais promovidas?".

Palavras-chave: operação urbana consorciada; Cepac; financeirização urbana; reescalonamento; grandes projetos urbanos.

Abstract

This article provides a critical overview of the literature on the implementation of Urban Partnership Operations (UPOs) with Cepac (additional building right certificate) in Brazil, based on a theoretical approach inspired by debates on spatial financialization, in articulation with the state spatial regimes approach (as discussed by the Anglo-Saxon Regulation School). The methodology was based on a search and selection of papers that address UPO experiences. The papers were analyzed from central issues related to the theoretical debates discussed, namely: What are the main articulations among financial market agents, real estate market agents and the State? What are their strategies (material and discursive)? How have struggles over UPOs contributed to shaping the State? What are the main socio-spatial contradictions that have been promoted?

Keywords: urban partnership operations; Cepac; urban financialization; rescaling; large urban projects.

Introdução

Este trabalho¹ visa propiciar uma visão panorâmica sobre a literatura acerca da implementação das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) no Brasil, com base em um enfoque teórico inspirado nos debates sobre financeirização espacial de forma articulada à abordagem dos regimes espaciais do Estado, da Escola de Regulação anglo-saxã. A partir dessa ótica, pretende-se discutir os nexos entre o processo de financeirização global e as disputas locais que envolvem as OUCs. Busca-se, ainda, contextualizar as OUCs como parte da dinâmica de reestruturação territorial-escalar pós-crise do Estado Nacional Desenvolvimentista² no País.

A metodologia de pesquisa baseou-se, em uma primeira etapa, em busca e seleção de artigos que abordassem experiências de implementação de OUCs. Em seguida, tais artigos foram analisados a partir de questionamentos centrais aos debates teóricos elencados, a saber:

- quais as principais articulações entre os agentes do mercado financeiro, imobiliário e o Estado; e quais suas estratégias (materiais e discursivas)?
- De que forma as disputas em torno das OUCs têm contribuído para moldar o Estado?
- Quais as principais contradições socioespaciais promovidas?

Interessa, ainda, analisar quais as lentes teóricas utilizadas nos trabalhos, a fim de refletir sobre possíveis complementaridades ou divergências entre as teorias que suportam

as análises sobre as OUCs, bem como verificar as possibilidades de diálogos com o quadro teórico aqui discutido. Pretende-se, dessa forma, contribuir para uma aproximação entre a práxis e os debates teóricos no campo dos estudos urbanos, já que, como argumenta Law-Yone (2007), a produção teórica nesse campo vem paulatinamente se distanciando dos contextos práticos, materiais e sociais do planejamento urbano.

Como fonte de pesquisa, foram estabelecidos os artigos das revistas indexadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Em seu portal, foram encontrados dezoito artigos que discutem experiências de OUCs,³ dos quais foram escolhidos apenas oito para serem problematizados, uma vez que foram excluídos os artigos que tratam de OUCs que não chegaram a se efetivar ou que não relacionavam discussões teóricas aos estudos de caso.

O trabalho é dividido em três partes. Na primeira são apresentadas as lentes teóricas através das quais se pretende discutir os artigos, sem pretensões de esgotar o tema. Na segunda é problematizado o resultado da análise dos trabalhos, que abordam quatro OUCs em curso: Água Branca (um artigo), Água Espraçada e Faria Lima (cinco artigos), ambas em São Paulo; e Porto Maravilha (dois artigos), no Rio de Janeiro. Nas conclusões, são apresentadas as principais constatações a respeito dos questionamentos que motivaram a pesquisa, além de considerações sobre lacunas na literatura que contribuem para compor uma agenda futura de pesquisa.

Reescalamento & financeirização espacial

Essa abordagem se baseia na teoria dos regimes espaciais, formulada por Brenner (2004). Trata-se de teoria realizada a partir de uma articulação entre o materialismo científico geográfico – de Lefebvre, Harvey, entre outros – e a teoria do Estado Estratégico Relacional – de Bob Jessop. Entende-se, a partir dessa visão, que o Estado e a sua espacialidade (a forma como se organiza e intervém no espaço, nas diversas escalas) não são estáticos, ambos se alteram em função das mudanças no regime de acumulação capitalista, bem como através da luta dos agentes pelo Estado, buscando preenchê-lo de acordo com seus interesses. Essa interação é determinante para compreender a seletividade do Estado em relação aos espaços (territórios de intervenção, escalas de governança, etc.) e aos grupos sociais priorizados em determinado momento histórico.

A partir desse entendimento, diversos autores têm demonstrado como a espacialidade do Estado tem se moldado a partir da crise do Estado de Bem-Estar, com especial atenção a Europa Ocidental e Estados Unidos. Brenner (2004) tem teorizado sobre a transição de um regime espacial keynesiano – baseado (predominantemente) em projetos e estratégias redistributivos coordenados pelo Estado Nação – para um regime espacial reescalado e competitivo. Em linhas gerais, evidencia-se a emergência de um regime com enfoque na competitividade urbano-regional, bem como na proeminência do papel de outras escalas (como as supranacionais e subnacionais). O autor entende que esse regime tem aumentado

as instabilidades e as disparidades territoriais, através da difusão de estratégias empresariais de gestão urbana.

Um dos temas-chave relacionados à desestruturação do regime keynesiano refere-se à importância que têm assumido os grandes projetos de desenvolvimento urbano (GPUs) fomentados através de Parcerias Público-Privadas (PPPs), como forma de promover a competição entre as cidades para atrair o capital financeiro internacional excedente (Brenner, 2004; Harvey, 1989; Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez, 2002). Essa forma de intervenção tem sido amparada pelo paradigma do planejamento estratégico. Antigas áreas industriais, áreas portuárias e terrenos vagos foram ocupados por megaempreendimentos imobiliários, que passaram a representar as novas centralidades urbanas: como o London Docklands, em Londres; o Battery Park City, em Nova York e La Défense, em Paris (Nobre, 2009). Os antigos usos foram substituídos por outros mais rentáveis, priorizados pela reestruturação econômica, como serviços financeiros, de comunicação, turismo e entretenimento.

Outra expressão importante do reescalamento do Estado refere-se à chamada financeirização do espaço. Embora esse tema não seja usualmente tratado nos trabalhos que discutem a teoria do reescalamento estatal nem na literatura sobre os GPUs, entende-se que ele seja central para entender as transformações na atuação do Estado, bem como os conflitos que circundam a implementação dos processos de renovação urbana.

O debate sobre a financeirização destaca a centralidade da terra e do ambiente construído para o salto de capital fictício nas últimas décadas, por meio da criação de uma enorme

variedade de instrumentos que ligam o fundiário e o imobiliário ao mercado de capitais, como: a securitização das hipotecas habitacionais, das rendas provenientes de aluguéis, dos impostos ligados ao imobiliário e fundiário (Aalbers, 2008; Weber, 2010; Fix, 2011). Esses ativos financeiros têm sido alguns dos principais alvos da nuvem de capital excedente da Ásia, Europa e Estados Unidos, especialmente a partir dos anos 1990.

Dessa forma, uma gama maior e mais diversificada de atores (agentes do mercado financeiro, investidores no mercado de capitais, etc.), em diversas partes do mundo, passa a participar dos jogos especulativos imobiliários locais, alterando a estrutura do conflito sobre a produção do espaço. Em termos de reescalonamento, é possível afirmar que, com a financeirização, as disputas em torno do espaço são cada vez menos definidas pelos processos que ocorrem nos contornos locais e nacionais estritos, tratando-se cada vez mais de uma luta *glocalizada*. Evidentemente, que a trajetória de financeirização é muito diferenciada de acordo com contexto histórico e geográfico, especialmente se compararmos o Sul e o Norte globais.

Além de um processo de imbricação maior entre as múltiplas escalas, é possível observar uma articulação mais estreita entre os agentes que atuam no Estado, no setor financeiro e no imobiliário. A fim de chamar atenção à centralidade dessa coalizão, Aalbers (2008) cunhou o termo “complexo imobiliário-financeiro”. Um dos impactos dessa conexão na política urbana e habitacional tem sido possibilitar uma ótica cada vez mais forte da terra e da moradia enquanto meros ativos financeiros, em contraposição a uma visão enquanto bens

coletivos (Aalbers, 2008; Rolnik, 2015), o que implica direcionamentos bastante distintos da política urbana.

Ao analisar os impactos sobre a política habitacional em vários países nas últimas décadas, Rolnik (2015) destaca dois movimentos simultâneos: um enfoque em políticas que visam ao acesso à moradia pela via da propriedade privada (condição essencial para que a casa possa se tornar um ativo financeiro mais líquido) – o que implicou, por exemplo, processos de privatização de antigos parques públicos habitacionais de aluguel na Europa – e uma posterior reestruturação regulatória do financiamento imobiliário, para possibilitar a promoção dos títulos financeiros lastreados em imóveis.

No que tange ao planejamento urbano, um dos impactos discutidos é a subordinação dos projetos de renovação urbana aos interesses do complexo imobiliário-financeiro (Weber, 2010; Guironnet e Halbert, 2015; Savini e Aalbers, 2015; Kaika e Rugierro, 2016). Essas literaturas debatem os efeitos da articulação desses projetos com arranjos financeiros vinculados ao mercado de capitais (por meio de composições diversas, envolvendo securitização de impostos das áreas de renovação, articulações com fundos de investimento imobiliários e outros). Uma das consequências relaciona-se à penetração da lógica de valorização rápida (própria dos investidores no mercado de capitais), o que influencia no direcionamento do projeto para privilegiar usos com maior potencial de alavancar a valorização imobiliária (que lastreia os ativos financeiros), em detrimento de outros usos mais conectados às necessidades efetivas da população das áreas de intervenção.⁴

Reescalonamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e financeirização urbana no Brasil

Em relação ao contexto brasileiro, essas transformações não ocorrem nos mesmos termos, visto que o País nunca viveu um regime de acumulação semelhante ao fordista keynesiano. Em distinção ao Estado de Bem-Estar Social, vigorou no Brasil, entre os anos 1930 e início dos anos 1980, um modelo específico de Estado Nacional Desenvolvimentista, que associou elevadas taxas de crescimento econômico a um processo intenso de polarização socioespacial. Portanto, os impactos do urbanismo neoliberal e da financeirização no Brasil podem ser entendidos mais como um reforço da lógica seletiva de intervenção territorial do Estado, do que, de fato, como uma ruptura com o padrão que vigorou nos anos guiados pelas políticas desenvolvimentistas (como discutido em Klink, 2014 e Stroher, 2017).

Vários autores que têm estudado aspectos da financeirização espacial brasileira (Fix, 2011; Klink e Denaldi, 2014; Royer, 2014) identificam a emergência desse fenômeno com a desestruturação do Nacional Desenvolvimentismo, especialmente a partir dos anos 1990. O caminho para impulsionar as formas privadas de financiamento habitacional no Brasil foi aberto após os ajustes econômicos nos anos 1990, com maior força especialmente após plano de estabilização econômica do governo Fernando Henrique. A diminuição e a estabilização da inflação, alcançadas pelo Plano Real, reduziram os riscos investidores e abriram perspectivas para impulsionar os mercados de crédito privado de longo prazo,⁵ o que contribuiu

para a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em 1997.

O SFI propiciou um quadro institucional para a captação de recursos no mercado de capitais para financiar o setor imobiliário, nos moldes dos Estados Unidos e da Europa, inspirado no paradigma da nova economia institucional (Royer, 2014). Apesar de a justificativa do SFI se estruturar na ideia de maior eficiência do setor privado e na substituição do Sistema Financeiro Habitacional (SFH, mediado pelo Estado), este continua dominando o financiamento habitacional. Os valores de 2012 mostram que 93% do enorme montante da dívida em habitação (R\$195.000.000.000,00) no País foi financiado pelo SFH (Cagnin, 2012, pp. 20-21).

Além disso, ao contrário da hipótese de autossuficiência do mercado privado, os recursos públicos têm sido essenciais para impulsionar o SFI, seja através de isenções fiscais (prática comum em vários países), seja, inusitadamente, através do investimento direto na compra de títulos imobiliários no mercado de capitais. Royer (2014) registrou as sucessivas mudanças de regulações do Banco Central que permitiram a captação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – principal fonte de financiamento de habitação social e saneamento básico do País – para investimentos nesses títulos. Em 2011, o FGTS adquiriu quase 20% do valor emitido em títulos do tipo Certificado de Recebíveis Imobiliários (ibid., p. 20). A contradição torna-se maior ao se observar que a securitização imobiliária no Brasil é destinada majoritariamente ao financiamento de construções comerciais de alto padrão. Nesse sentido, a autora argumenta que o SFI tem servido para encobrir a drenagem de recursos do FGTS para os setores de mais alta renda.⁶

No que tange às transformações no planejamento urbano, ao mesmo tempo que ocorreu a emergência de uma agenda de efetivação de direitos urbanos via políticas públicas após a crise dos anos 1980, também se observou a emergência da ideia de entrada do capital privado em setores anteriormente associados ao setor público. A própria construção do Estatuto da Cidade (lei federal nº 10257/2001) ilustra bem esse cenário, com a incorporação das operações urbanas consorciadas; espécies de PPP, inspiradas nas experiências internacionais de grandes projetos urbanos.

As OUCs baseiam-se no instrumento da Outorga Onerosa pelo Direito de Construir (OODC), com a diferença de que os recursos arrecadados só podem ser investidos na área da OUC. Um formato de OODC que tem ganhado espaço é o Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac), que são títulos comercializados na bolsa de valores, em leilões públicos, que podem ser comercializados em mercados secundários, antes de serem vinculados a um empreendimento. O Cepac é mais um dos produtos financeiros que pretendem conectar os interesses dos agentes do mercado imobiliário (proprietários de terra, construtoras, incorporadoras, empreiteiras) e do mercado financeiro (possíveis investidores), ao mesmo tempo que visa prover os governos locais com recursos para financiar bens públicos. Esse modelo foi criado na OUC Faria Lima, aprovada em 1995, na gestão Maluf, mas só pôde ser implementado em 2004, após sua inserção no Estatuto da Cidade. Desde então, tem sido continuamente aplicado por governos de distintos matizes ideológicos.

De acordo com a BM&FBovespa, os Cepacs são títulos de renda variável, pois sua

rentabilidade está associada à valorização imobiliária. Fix (2009, p. 53, grifo nosso) argumenta que: "com isso, cria-se a *possibilidade* de um novo tipo de especulação imobiliária financeirizada, com os investimentos feitos segundo os parâmetros e as expectativas próprios de uma lógica de valorização de tipo financeiro".

As OUCs com Cepac têm se disseminado gradualmente após sua inserção no Estatuto da Cidade. Conforme informações obtidas no portal da Comissão de Valores Imobiliários (CVM), até o momento, há cinco OUCs com Cepac em curso no Brasil: Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca, em São Paulo; Porto Maravilha, no Rio de Janeiro; e Linha Verde, em Curitiba. Cabe destacar, ainda, que o Estatuto da Metrópole (lei federal nº 13.089/2015) reforçou as OUCs, que agora figuram entre os instrumentos da governança metropolitana, com a possibilidade de aplicação interfederativa. Embora haja produtos financeiros com algumas características em comum,⁷ à primeira vista parece que o Cepac não possui um correspondente exato fora do País.

Operações Urbanas Consorciadas com Cepac

Após esse panorama inicial, analisam-se os oito artigos selecionados para discussão sobre operações urbanas consorciadas, a saber: Sánchez et al. (2004); Pessoa e Bógus (2008); Fix (2009); Nobre (2009); Alvim, Abascal e Moraes (2011); Coma (2011); Cardoso (2013); e Siqueira (2014). A análise divide-se em dois blocos. No primeiro, é discutido o arcabouço teórico dos trabalhos, suas convergências e

divergências, bem como os possíveis diálogos com a teoria dos regimes espaciais e os debates sobre financeirização. No segundo, avaliam-se os principais agentes, suas estratégias e escalas de atuação, além das contradições decorrentes dessa disputa no (e através do) espaço.

Lentes teóricas & diálogos com a teoria dos regimes espaciais e o debate da financeirização

De forma geral, todos os artigos selecionados reconhecem a associação entre as OUCs e a substituição do paradigma do planejamento integrado (associado ao ideário modernista) pelo planejamento estratégico, impulsionado pelas PPPs. Fix (2008, p. 52) e Siqueira (2014, p. 407) assinalam, no entanto, que, uma vez que os planos integrados nunca foram implantados na sua totalidade (funcionando na prática como “planos discurso”, conforme concepção de Flávio Villaça), não é possível concluir que essa mudança se caracterize como uma ideia de abandono do plano, da mesma maneira como foi entendida nos países de capitalismo avançado.

A maioria dos autores compartilha de uma preocupação central em relação ao aumento das disparidades socioespaciais a partir das intervenções urbanas ligadas a esse ideal pós-moderno. Algumas das chaves teóricas mais recorrentes nesses trabalhos são: *empresariamento urbano* (Harvey); *máquina do crescimento* (Logan e Molotch); *grandes projetos urbanos* – GPUs (Swyngedouw; Moulaert e Rodriguez) e *gentrificação* (Neil Smith). Além disso, o tema dos *megaeventos* e do *eventismo* são recorrentes nos trabalhos sobre o Rio

de Janeiro. Apesar das diferentes chaves, é possível constatar uma convergência teórica entre esses estudos; assim como é possível observar que essas leituras dialogam de forma direta ou complementar com a discussão sobre os regimes espaciais e os debates sobre a financeirização. Além disso, um dos artigos (Alvim, Abascal e Moraes, 2011) filia-se ao paradigma do *Novo Urbanismo*, que se distancia das abordagens anteriores, conforme discutido adiante.

A ideia de *empresariamento urbano* está presente como pano de fundo na maioria dos trabalhos.⁸ Esse conceito, da obra clássica de Harvey (1989), associa-se à tese de que está em curso uma mudança (não completada) de um modo gerencial (ou administrativo) para um modo empresarial, pós-crise do pacto fordista nos países centrais. Tal transformação se relaciona principalmente às PPPs,

tendo como principal objetivo político e econômico imediato (embora não exclusivo) mais o investimento e o desenvolvimento econômico por meio de empreendimentos imobiliários especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico. (1989, p. 8; tradução nossa)

Importante ressaltar que é a concepção especulativa, que, no entender do autor, sujeita os governos locais aos perigos inerentes aos novos empreendimentos imobiliários, o que se relaciona à impossibilidade de prever “que ‘pacote’ terá êxito em um mundo de considerável instabilidade e volatilidade econômica” no contexto da crise global. Harvey (1989) destaca o papel do turbilhão de inovações urbanísticas que surgem nesse contexto (como os GPUs) para ampliar as fronteiras de acumulação do capital.

Na concepção da teoria dos regimes espaciais de Brenner (2004), o autor bebeu diretamente dessa tese de Harvey, adicionando outras dimensões, como a noção de reescalonamento do Estado. Ou seja, além de uma mudança da forma de gestão, ocorre um processo de mudança da escalaridade do Estado, tanto escalas de organização como de intervenção. Os GPUs são um claro exemplo disso. O Estado passa a privilegiar áreas pontuais, abandonando a visão abrangente do território; além disso, passa a criar agências estatais específicas (*enclave agencies*) para cuidar desses territórios, que podem contribuir para a fragmentação da gestão e ampliação da seletividade de atuação territorial do Estado. Podemos citar, como exemplo, a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) para gerir a operação da OUC Porto Maravilha (Cardoso, 2013).

O conceito da *máquina de crescimento*, originalmente desenvolvido por Logan e Molotch (1987), é trabalhado com maior ênfase nos artigos de Fix (2009) e Cardoso (2013). O conceito refere-se à leitura de que, por trás dos projetos de redesenvolvimento urbano, há uma rede de agentes das mais diversas naturezas (proprietários de terra, órgãos públicos, fundos de pensão, incorporadoras, mídia, bancos, empresas de crédito, construtoras, políticos, indústria cultural, entre outros) que se unem em torno do ideal de se beneficiar com a valorização imobiliária. Esse intuito se choca com o interesse na promoção de um bem comum, que, via de regra, acompanha as justificativas de tais projetos urbanos.

A partir dessas premissas, os trabalhos concentram-se na avaliação de como são estruturadas essas coalizões pró-crescimento,

quem são e quais suas estratégias para driblar possíveis entraves à captura das rendas fundiárias. Fix (2009) e Cardoso (2013) demonstram como se consolidou uma parceria de diversos agentes para impulsionar a valorização das áreas onde se localizam as operações Água Espraiada e Porto Maravilha, respectivamente. Isso significou, por exemplo, ações conjuntas para deslocar a população pobre residente, além da priorização de investimentos em obras rodoviaristas e de apelo estético, em detrimento de investimentos em habitação social, que poderiam comprometer a valorização imobiliária.

Como se fosse um "buraco negro" atraindo tudo ao seu redor, o critério de "valorização financeira" extrai a sua potência da submissão dos elementos formadores do próprio espaço: a natureza (a paisagem da Baía de Guanabara), a cultura, o ambiente construído através da instalação das infraestruturas urbanas. (Cardoso, 2013, p. 83)

Interessante apontar uma diferença destacada por Mariana Fix em relação à composição das coalizões no Brasil, no que se refere à ausência de um sistema de crédito "que desempenhe o papel fundamental de coordenador das funções, atuando como uma espécie de 'sistema nervoso' que regula os movimentos do capital" (Fix, 2009, p. 57). Tanto Fix (ibid.) como Cardoso (2013, p. 81) apontam que, no Brasil, os fundos de pensão nacionais têm constituído atores-chave na substituição do sistema crédito. Esses fundos têm sido fundamentais para dar a liquidez necessária a vários megaempreendimentos nas áreas das OUCs, tanto no caso da Faria Lima (FL), como da Água Espraiada (AE) e de Porto Maravilha

(PM). Fix (ibid.) comenta alguns dos impactos da participação desse agente na tipologia e no perfil dos empreendimentos imobiliários priorizados nessas áreas:

Essa participação tem impacto no projeto arquitetônico dos edifícios e em sua localização na cidade. Os fundos de pensão tratam a terra como um ativo financeiro, de modo a ter acesso a rendimentos futuros. Não é por acaso que os alvos dos fundos são os edifícios de mais alto padrão, classificados como A, duplo A, ou triple A.

Essa abordagem de Logan e Molotch (1987) fornece uma metodologia consistente para identificar os tipos de agentes e a forma como disputam a produção das cidades. Cabe destacar, no entanto, que essa tese foi objeto de amplo debate crítico no cenário internacional, que culminou no livro *The urban growth machine. Critical perspectives two decades later*. Uma das críticas refere-se a um enfoque demasiado na escala local, ou seja, um negligenciamento das coalizões supralocais. A articulação dessa chave teórica com a teoria dos regimes espaciais, de claro viés multiescalar, pode ser promissora, a fim de cobrir lacunas das duas abordagens. A abordagem dos regimes espaciais também é comumente alvo de críticas em relação ao seu caráter estruturalista, seu intuito de promover leituras generalizantes, o que pode incorrer no risco de deixar escapar as especificidades dos processos locais. As categorias de análise dos agentes propostas por Logan e Molotch podem ajudar no sentido de dar maior concretude aos processos analisados.

A abordagem dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs), mais debatida nos trabalhos de Sánchez et al. (2004) e Coma (2011), identifica

tais projetos como os elementos mais representativos da história recente de produção do espaço urbano, que são entendidos como forma de subordinação do ambiente construído aos ditames dos novos circuitos do capitalismo globalizado. As OUCs são reconhecidas como exemplos paradigmáticos dos GPUs no Brasil. O Estado possui uma centralidade nessas leituras, como um elemento-chave organizador do complexo de forças que engendra os GPUs, através de “um conjunto – homogêneo – de orientações que passam a compor uma pauta a ser buscada e colocada em prática pelos diversos administradores urbanos, independentemente de sua filiação político-partidária” (Sánchez et al., 2004, p. 42).

Com esse ponto de partida, Sánchez et al. (ibid.) enfocam o estudo da convergência entre as principais técnicas discursivas e materiais utilizadas pelo poder público em 14 GPUs nos Estados Unidos, Europa e América Latina, incluindo duas operações urbanas (em Niterói e Rio de Janeiro). Coma (2011), por sua vez, debate a noção de “excepcionalidade” (que se refere ao estado de exceção e urgência que perpassa grande parte dos GPUs), que, de acordo com Swyngedou (2002), aparece como estratégia recorrente para justificar violações de direitos urbanos. Os dois artigos trabalham mais no sentido do que há de convergente entre os GPUs, do que de suas especificidades em relação aos diferentes contextos políticos e econômicos.

A chave teórica dos GPUs dialoga com a teoria dos regimes espaciais, na medida em que contribui para identificar como estratégias e projetos do Estado vêm sendo moldados, a partir dos novos ideários sobre a política urbana. Observa-se, a princípio, uma possibilidade

de potencializar essa abordagem ao relacioná-la com alguns pressupostos da teoria dos regimes espaciais, como o papel relacional entre a disputa dos atores para capturar estratégias e projetos estatais (e vice-versa); o que poderia contribuir para entender as diferenças que os GPUs podem assumir em cada contexto geográfico e político.

O *eventismo* e os *megaeventos* – discutidos no artigo de Coma (2011) a partir de Hiller (2000), Gaffney (2010) e outros – relacionam-se aos grandes eventos internacionais (a exemplo dos grandes eventos esportivos) que são considerados catalisadores da implantação da agenda neoliberal urbana. Aproveitando-se do discurso supostamente neutro e universal do esporte, os eventos facilitam a implantação dos projetos a partir de regimes de governança de caráter excepcional. Coma (2011) identifica esse estado na realização dos grandes eventos esportivos recentes no Rio de Janeiro, como indica a votação do projeto da OUC-PM em menos de um mês após o anúncio da vitória da cidade como sede das Olimpíadas de 2016. Ressalta-se, em relação ao debate da espacialidade do Estado, o caráter transnacional que esses eventos representam em associação às coalizões locais:

Siguiendo a Surborg et al. (2008) estos mega eventos deportivos requieren de una aproximación bidireccional – global y local – que de cuenta de las dimensiones transnacionales de la máquina de crecimiento urbano, en la medida en que éstos plantean una versión de máquina de crecimiento selectivamente transnacional y local cuya función principal es equilibrar el poder político tradicional de las coaliciones de desarrollo local, con la necesidad de responder a actores y

coaliciones extra-territoriales, lo que denomina una diáspora de la máquina de crecimiento. (Coma, 2011, p. 215)

O conceito de *gentrificação* – adotado no artigo de Siqueira (2014), a partir de Smith (2002) e de outros autores – é definido (em sua concepção contemporânea) como o processo de redensolvimento urbano que acarreta na elitização socioespacial. Uma ideia importante é a possibilidade de lucrar com a renda diferencial propiciada pela dinâmica de investimento e desinvestimento no espaço (*rent gaps*). Um exemplo disso é o caso do redirecionamento dos investimentos públicos e privados nos EUA para os subúrbios, com o consequente abandono e popularização do centro, e posterior retorno de investimentos, ocasionando no enobrecimento dessa área.⁹ Essa dinâmica que ocorreu nos EUA faz parte da primeira onda de *gentrificação* – assim caracterizada por Hackworth e Smith (2001) –, já a terceira onda em curso é caracterizada pela intensificação dos processos de *gentrificação* através de estratégias que envolvem “novos produtos imobiliários em localizações já fora dos bairros adjacentes aos centros urbanos” (Siqueira, 2014, p. 397).

Siqueira (ibid.), entretanto, chama atenção para as diferentes geografias de investimento/desinvestimento. Nesse sentido, ela compreende que o Brasil (e outros países emergentes como a Índia e na Ásia) não teria vivido de forma clara a primeira fase, visto que os centros urbanos não tiveram um desinvestimento tão abrupto como nos EUA. A partir disso, ela defende que os melhores exemplos para estudar a *gentrificação* no Brasil seriam as OUCs e não os processos de revitalização de áreas centrais. Siqueira (ibid.) analisa as OUCs

FL e AE em São Paulo e constata a presença de três processos comuns às dinâmicas de gentrificação: produção de espaço gentrificável (existência de condições para que seja possível extrair renda diferencial); elitização social com expulsão dos grupos vulneráveis; e transformação na paisagem construída (produção de ícones arquitetônicos, uso de novos estilos arquitetônicos com referência estética pós-moderna, entre outros).

O paradigma do *Novo Urbanismo*, discutido por Alvim, Abascal e Moraes (2011) com base em Ascher (2010), defende que o planejamento estratégico possui vantagens (como maior adaptação às crises, através de um modelo de intervenção mais flexível com um programa de curto prazo) em relação ao modo tradicional de planejamento (planejamento integrado). Tais vantagens, se bem geridas, poderiam contribuir decisivamente para amenizar as contradições urbanas e conferir maior qualidade urbanística às cidades, no entendimento dos autores.

[...] um novo urbanismo ou neourbanismo, conforme denominação de Ascher (2010), visa à realização de objetivos incentivando atores públicos e privados a estabelecer parcerias, a fim de potencializar os efeitos e o alcance social das propostas. (...) Na sociedade contemporânea, em que as cidades assumem papel protagonista para a realização do processo econômico, é incabível pautar o desenvolvimento urbano em planos e projetos definidos como programas de longo prazo, como fora prática consagrada durante os anos de vigência do paradigma moderno. Ascher (ibid.) conclama a definir um novo urbanismo, reflexivo e adaptado à sociedade complexa e de futuro incerto. (Ibid., pp. 215-216)

A preocupação central do trabalho de Alvim, Abascal e Moraes (2011) relaciona-se à não efetivação de um projeto urbano consistente na operação urbana Água Branca. Esses autores entendem que, nesse caso, as vantagens do novo modelo de urbanismo não estão sendo traduzidas em ganhos sociais ou melhoria da qualidade urbanística. Eles atribuem um peso grande disso à ausência de um projeto urbano capaz de articular os diversos interesses.

Embora os objetivos enunciados pela lei nº 11.774/1995 [Lei da OUC Água Branca] fossem incentivar a ocupação das áreas vazias e reestruturar o adensamento com novos padrões de uso e ocupação do solo, atraindo principalmente investimentos dos setores privados, a ausência do projeto urbano como importante instrumento de interlocução entre Prefeitura, empreendedores, proprietários e moradores pode ser detectado como importante problema. (Ibid., pp. 215-216)

A despeito da filiação teórica dos autores, entende-se que as abordagens anteriores poderiam contribuir para iluminar algumas de suas preocupações. Um olhar atento às coalizões que promovem as OUCs, por exemplo, elucidaria que os interesses hegemônicos que as movem estão bem coordenados em certos casos. As OUCs FL e AE, como exemplo, conseguiram articular interesses de entes públicos e privados para impulsionar grandes intervenções urbanas, igualmente sem um projeto urbano de qualidade.¹⁰

Além disso, cabe apontar que, no período em que foi escrito este artigo, a área da operação Água Branca ainda não era um vetor de grande interesse do mercado imobiliário como tem se constituído nos últimos anos, o que

pode ajudar a explicar o insucesso até aquele momento em promover grandes transformações na sua área. Não se trata de relegar a importância do projeto urbano, mas de entender que a concretização de “bom projeto” estaria relacionada a uma coalizão e a um regime espacial e de acumulação que priorizem tais parâmetros projetuais qualitativos (ou interesses coletivos) em detrimento de uma lógica orientada pela valorização imobiliário-financeira.

Com relação ao tema da financeirização, uma constatação comum à parte dos trabalhos é a identificação de que, com o avanço da neoliberalização, há uma nova relação e maior imbricação entre os capitais financeiro, imobiliário e o Estado (Sánchez et al., 2004; Fix, 2009; Coma, 2011; Cardoso, 2013; e Siqueira, 2014). Essa relação se estabelece na medida em que o capital imobiliário passa a servir mais à reprodução do capital financeiro, do que o inverso, anteriormente mais comum. Uma expressão disso seria a constatação comum nesses trabalhos de que os GPUs se orientam mais pelo impulso de valorizar a terra. Dessa forma, valorizam-se todos os ativos financeiros a ela vinculados, sejam os Cepacs, os fundos de investimento imobiliários (FIIs) ou outros tipos de títulos lastreados em imóveis na área das OUCs.

Nem todos os trabalhos, no entanto, buscam responder como ocorre esse fluxo de recursos de um circuito do capital para o outro, com algumas exceções. Fix (2009) discute a sobreposição dos FIIs às áreas das OUCs FL e AE. Apesar de os FIIs não constituírem parte do arranjo financeiro dessas OUCs, por meio deles os seus acionistas (nacionais e internacionais)¹¹ no mercado de capitais podem

participar da captura das rendas fundiárias, sem precisar (*a priori*) manter nenhum envolvimento direto com a produção daqueles lugares.

Já o arranjo da OUC-PM, conforme discutido por Cardoso (2013), envolveu a constituição de um megafundo de investimento imobiliário coordenado pelo FGTS (FI-FGTS), que adquiriu todo o estoque de Cepac por 3,5 bilhões, além dos terrenos públicos da OUC.¹² Como contrapartida, o FI-FGTS assumiu a responsabilidade de arcar com todo o custo de obras e serviços públicos vinculados à OUC (originalmente orçado em oito bilhões), o que dependeria do sucesso da valorização dos títulos e terrenos. Para atingir tal intuito, além de garantir a remuneração do próprio FGTS, a autora observa que as diretrizes de investimento do fundo têm priorizado a negociação dos terrenos e Cepacs com empreendimentos com maior capacidade de alavancar a valorização,¹³ distantes das necessidades de uma das metrópoles que concentra os maiores déficits sociais do País. A partir disso, Cardoso (2013, p. 79) entende que:

As diretrizes expostas evidenciam que a terra se transformou em um ativo financeiro. Logo, o princípio básico que move toda a dinâmica de produção do espaço na área da OUC do Porto do Rio, operação esta assentada sobre um fundo de investimento imobiliário, é a rentabilidade. Como consequência, os resultados serão medidos, projetados e avaliados a partir desse princípio.

Cabe destacar, ainda, que, no caso do Porto Maravilha, a negociação de parte dos Cepacs tem sido elaborada por meio da troca dos títulos por cotas em FIIs de imóveis que

estão sendo erguidos na área da OUC. Essa experiência demonstra maior e mais complexa relação entre o imobiliário e o financeiro, na qual o Cepac constitui um veículo facilitador (tendo em vista o vínculo de sua rentabilidade com o rendimento dos FIs). Surpreende, no entanto, o fato de que aquele que cumpre o papel do principal investidor dos títulos (FI-FGTS) se confunda com o próprio Estado. Novamente, evidencia-se o uso do discurso e dos arranjos próprios da financeirização para escamotear a drenagem de recursos públicos para os setores de maior renda.

É notável, contudo, a ausência de análises mais detalhadas a respeito do Cepac na experiência paulista no que corresponde à formação de um mercado de investidores do título na bolsa de valores. Embora haja evidências de que esse mercado seja pequeno,¹⁴ não há dados que permitam avaliar possíveis tendências (como a evolução do número e do valor das transações, perfil dos compradores, entre outros) e suas motivações.¹⁵ Essa análise poderia contribuir para entender em que medida o Cepac está facilitando a penetração dos agentes financeiros nesses casos. Mesmo que não haja um mercado secundário desenvolvido, o arranjo institucional do Cepac pode favorecer a um acirramento da lógica de gestão orientada pela rápida valorização imobiliária, na medida em que a possibilidade tanto de haver correção do seu valor mínimo nos sucessivos leilões, como de promover maior interesse na compra do título (tendo em vista financiar as intervenções previstas) está atrelada à dinâmica de valorização imobiliária.

Agentes, estratégias, escalas e contradições

Sanchez et al. (2004) enfocam a análise das estratégias discursivas e programáticas comuns à 14 GPUs estudados em diversos países – do norte e sul global – e como o Estado é moldado por elas. Uma tática recorrente para a defesa dos GPUs como motores da transformação urbana é a desqualificação do “outro” (do planejamento integrado, ou das cidades e regiões que sigam outros modelos). Algumas das palavras de ordem, propagadas pelo uso do *citymarketing* para caracterizar o novo são: “sinergias”, “competitividade”, “parcerias”, “sustentabilidade” (ambiental e financeira), “pertencimento”, “cidadania” e “eficiência” (2004, p. 42). Os trechos destacados por Coma (2011, p. 218) da fala do então prefeito do Rio de Janeiro (Eduardo Paes), sobre os objetivos da OUC-PM, são simbólicos nesse sentido: “recuperar as origens do Rio e a autoestima do centro da cidade” como “instrumento de reversão da decadência”.

Os autores entendem que, através dessa “luta simbólica para impor determinada visão de mundo associada a um modelo”, os discursos atuam sobre o campo das práticas, reelaborando-as (Sánchez et al., 2004, p. 44). Desse modo, as sinergias e parcerias são traduzidas na busca da construção de consensos (no lugar do reconhecimento dos conflitos) “para que todos possam se beneficiar da nova cidade gerencial (2004, p. 48)”. A convergência programática dos GPUs é resumida, em linhas gerais, por Sánchez et al. (2004, p. 51) pela:

[...] combinação de investimentos públicos e privados para a construção de novos equipamentos culturais e de serviços, ampliação do número de empreendimentos com fins habitacionais próximos aos centros financeiros e comerciais e criação de áreas públicas junto ao mar. A partir daí, segundo a retórica oficial dos projetos, o êxito seria medido por vários critérios: desde o aumento da receita com o turismo e do índice de emprego até o melhoramento da qualidade de vida e elevação da autoestima dos habitantes.

Nesse sentido, a OUC-PM se encaixa nos projetos *waterfront*, enquanto as OUCs FL e AE tratam da criação de um novo centro financeiro, com produção de unidades habitacionais principalmente voltadas à população de alta renda.

Sánchez et al. (2004) também indicam que a ideologia do novo ganha base material no uso da arquitetura espetacularizada, através da disseminação de projetos de grife. Entre os projetos de caráter simbólico que expressam o "novo", Fix (2009) e Siqueira (2014) destacam a estética pós-moderna dos megaempreendimentos ao longo das marginais do Rio Pinheiros, e, especialmente, a famosa ponte estaiada (inspirada nas pontes do *starchitect* Santiago Calatrava), nas operações AE e FL. Já a OUC-PM conta com o Museu do Amanhã, de autoria do próprio Calatrava. Fix (2009) ressalta a contradição que representam essas táticas transpostas aos países emergentes:

Nesses países, que se encontram em uma situação intermediária na hierarquia do sistema mundial, a produção dessa base exige a concentração de investimentos públicos e privados capazes de, mesmo com um padrão de acumulação mais

baixo, mimetizar os padrões encontrados nas cidades dos países centrais. A sua produção coloca em funcionamento uma máquina imobiliária de crescimento que procura associar seus empreendimentos à imagem de uma cidade "globalizada", da "classe mundial", ou de "primeiro mundo". (Ibid., p. 61)

O Estado (nas diversas escalas) é, certamente, uma das forças mais analisadas nos trabalhos. Dentre suas atuações, a mais discutida é aquela em que ele provê o suporte institucional, regulatório e de financiamento. Além da atuação na criação das leis locais, Fix (2009) e Siqueira (2014) assinalam a importância da inclusão das OUCs no Estatuto da Cidade para a disseminação do modelo; e Siqueira (2014, p. 407) assinala algumas conexões interessantes que possivelmente contribuíram para inserção das operações na lei nacional. A partir da leitura das atas da comissão em que a lei foi discutida na câmara legislativa, essa autora observa que o relator da lei federal (do mesmo partido de Paulo Maluf) tece agradecimentos ao então secretário de planejamento de São Paulo, Gilberto Kassab (posteriormente prefeito na mesma cidade e Ministro das Cidades) a respeito da implantação da OUC-FL. Ainda sobre a inserção do tema no Estatuto, Fix (2009, p. 52) chama a atenção para a relevância do respaldo de determinados setores identificados com o urbanismo dito progressista, ao caracterizar as operações como um mecanismo de recuperação das mais-valias urbanas.

Uma questão central em diversos trabalhos é o peso dos recursos públicos (principalmente municipais e federais) para a sustentação financeira das operações, através de recursos humanos (funcionários, gestores para

operar os projetos) ou materiais (terrenos, recursos financeiros, isenções fiscais). Fix (ibid.) destaca a importância das obras feitas diretamente com recursos municipais previamente à implementação da OUC-AE (como o custo de mais de um bilhão com a canalização do córrego Espriada e a abertura da avenida Roberto Marinho, além dos recursos com a remoção das favelas), que recorrentemente são escamoteadas nos cálculos para aferir o sucesso da operação. Fix (ibid., p. 47) chama atenção ao dado de que 85% dos investimentos públicos em infraestrutura urbana em São Paulo na década de 1990 se concentraram na área ou nas proximidades das duas operações.

No caso do Rio de Janeiro, a captura dos recursos públicos é ainda mais explícita. Cardoso (2013, pp. 74-79) destaca que 75% dos terrenos disponíveis para intervir na operação são de propriedade pública (principalmente da União) e que a primeira fase da operação contou com 350 milhões (financiados pela Prefeitura e pelo Ministério do Turismo). Ademais, a segunda fase¹⁶ ficou toda por conta do FI-FGTS, conforme anteriormente discutido; ou seja, parte substancial dos riscos financeiros ficou a cargo do fundo constituído pelo conjunto dos trabalhadores do País.¹⁷ O alinhamento político entre o prefeito, o governo estadual e o governo federal, nos anos iniciais da OUC, foi certamente determinante para facilitar essa convergência de recursos, como argumenta Coma (2011).

Além de colocarem em xeque a suposta autossuficiência financeira das operações através da arrecadação dos Cepacs, ou mesmo um possível equilíbrio entre os investimentos públicos e privados, esses exemplos evidenciam que não somente as cidades ditas globais

(como Rio de Janeiro e São Paulo) têm sido fundamentais na propagação dos GPUs, mas também o Estado nacional tem sido essencial para alavancá-los.

Vale lembrar, ainda, a captação de recursos dos fundos de pensão e de previdência para financiar os megaempreendimentos nas OUCs, revelando as várias frentes simultâneas de especulação com os recursos oriundos dos trabalhadores. O fundo imobiliário do Centro Empresarial Nações Unidas, um grande empreendimento comercial de luxo na OUC-AE, tem como principal cotista o fundo de pensão dos trabalhadores da Caixa Econômica Federal (Fix, 2009), em 2016, o terceiro maior fundo de pensão do Brasil. Já Cardoso (2013) discute a participação do fundo de previdência dos funcionários da prefeitura do Rio de Janeiro (Previ-Rio) em empreendimentos imobiliários na zona portuária.

Cabe destacar a atuação do poder público municipal em conjunto com agentes imobiliários, no deslocamento da população pobre da área das operações. O que é entendido, por Fix (2009) e Cardoso (2013), como forma de não comprometer a valorização imobiliária que poderia ser arrefecida no caso de uma ocupação social mais equilibrada. Fix (2009) destaca que, anteriormente à OUC-AE, durante a construção da Av. Roberto Marinho, houve um processo intenso de remoções no local (onde havia cerca de 20 mil famílias residentes em favelas), através principalmente de indenizações, insuficientes para comprar uma casa em outra área irregular (Fix, 2009, p. 50). A ação do poder público foi acompanhada da coação pelos empreendedores, bem como, do próprio aporte em recursos de 122 empresas para financiar uma parcela das indenizações (Fix, 2009, p. 45;

Nobre, 2009, p. 207). Os poucos moradores que conseguiram resistir, voltaram a ser coagidos após o início da operação. Destaca-se o caso dos moradores da favela Jardim Edith, que só conseguiram o direito de ser atendidos (ao menos em parte) dentro do perímetro da operação, após intensa mobilização e terem recorrido às instâncias judiciais (Fix, 2009).

Siqueira (2014) adverte que o Jardim Edith se tratava de uma Zona Especial de Interesse Social (Zeis), o que reforça a contradição do intuito de removê-la. Além disso, a autora assinala a importância de instrumentos como este, no sentido de reforçarem a argumentação nas disputas judiciais pela permanência das populações, fato que, de acordo com ela, “não se verifica naqueles países de casos tradicionais de gentrificação” (2014, p. 408). Casos semelhantes têm sido observados em outros projetos de renovação, como será discutido adiante. Associada a essa dinâmica, Pessoa e Bógus (2008) constatam, através dos dados do censo demográfico, uma diminuição de população nas localidades equivalentes a OUCs FL e AE, ao mesmo tempo que revelam que as maiores taxas de incremento demográfico têm acontecido nas periferias da cidade. Nesse sentido, poderíamos dizer que a nova paisagem verticalizada que poderia sugerir um maior número de pessoas usufruindo os benefícios dos investimentos esconde uma verdadeira “cidade oca” (termo cunhado por Nakano, 2015) para usufruto de uma minoria privilegiada.

Cardoso (2013) constata que, a despeito dos inúmeros documentos oficiais que apontam como prioridade a provisão habitacional de interesse social na OUC-PM, não foram divulgadas propostas para atender à questão, em que pese a imensa quantidade de terrenos públicos

que poderia se destinar para esse fim. A autora ressalta que a favela do Morro da Providência, localizada na área da operação, foi objeto de um projeto de urbanização – no âmbito do Programa Morar Carioca – que iniciou a remoção de 800 famílias para áreas periféricas, mesmo a favela sendo uma Área Especial de Interesse Social (Aeis). Da mesma forma que ocorreu no Jardim Edith, os moradores precisaram recorrer à defensoria, o que resultou na suspensão das intervenções, ao menos temporariamente.

A autora chama a atenção para as sobreposições de papéis das grandes empreiteiras e construtoras que atuam na região portuária, já que o mesmo grupo que ganhou o consórcio para operar a segunda fase da OUC-PM venceu a concorrência do Morar Carioca.¹⁸ Cabe destacar ainda que boa parte dessas empresas, e outras que atuam nas áreas das operações, construindo infraestrutura ou edifícios, possui capital aberto na bolsa. O que significa que os interesses que cercam as OUCs devem responder, ainda, aos critérios de lucratividade dos acionistas dessas empresas (em diversas partes do mundo).

Além disso, Cardoso (2013, p. 95) ressalta o papel de resistência das populações afetadas por esses grandes projetos, como um contraponto importante ao processo de dominação, e destaca a atuação do Fórum Comunitário do Porto, que tem denunciado o caráter excludente das intervenções na região portuária.

Outros agentes que aparecem nas análises são os órgãos multilaterais, como importantes difusores dos modelos dos GPUs, seja através de sua divulgação como *best practices*, seja no financiamento de projetos desse cunho. Revela-se, portanto, o caráter transnacional da nova política urbana. Várias operações

urbanas no Brasil possuem como inspiração direta as experiências estrangeiras: documentos da OUC-PM revelam inspiração nos projetos realizados para as olimpíadas em Barcelona (Cardoso, 2013), assim como Battery Park é citado como referência para as operações em São Paulo (Siqueira, 2014). Na mesma linha, os megaeventos e a rede de organizações e capitais envolvidos na sua promoção aparecem como importantes disseminadores, agindo, nas palavras de Coma (2011), como catalisadores (impondo temporalidades e modelos de gestão excepcionais) e vetores de consenso da agenda de renovação urbana.

Uma leitura recorrente nos trabalhos a respeito das contradições das OUCs refere-se à constatação de que elas só têm obtido êxito (no sentido de arrecadação) quando coincidem com as áreas de interesse imobiliário, em que geralmente há uma melhor provisão de infraestrutura, incorrendo em um círculo vicioso de investimento em áreas já privilegiadas (Sánchez et al., 2004; Pessoa e Bógus, 2008; Fix, 2009; Nobre, 2009; Cardoso, 2013; e Siqueira, 2014). As operações debatidas neste artigo são claros exemplos disso. A OUC-FL e a OUC-AE localizam-se no setor sudoeste – reduto tradicional da elite paulistana – e a OUC-PM localiza-se em uma das poucas áreas existentes para expansão imobiliária na região central do Rio de Janeiro.

Além disso, as operações urbanas Centro e Água Branca, em São Paulo, são tidas, geralmente, como casos de insucesso de arrecadação. Há indícios, no entanto, de mudanças nesse quadro. Pesquisas recentes (Sígolo, 2014) sobre a dinâmica do boom imobiliário da última década evidenciam novos vetores de atuação do mercado imobiliário na metrópole paulistana, como um retorno para o centro, uma expansão

no sentido sudeste, sobre os municípios da região do Grande ABC, além de um crescente interesse nos grandes terrenos localizados em orlas ferroviárias. Não à toa, articuladas a esse processo, começam a surgir propostas de novas OUCs ou revisão dos parâmetros de operações antigas, exatamente nesses novos eixos. A OUC-AB, localizada em área lindeira à ferrovia, foi revisada em 2013 e teve o seu primeiro leilão de Cepac em 2015. Ao mesmo tempo, está sendo discutida a lei da operação Bairros do Tamanduateí, localizada em uma área de orla ferroviária no vetor sudeste, divisa com o ABC paulista. Recentemente, o município da região do ABC que mais teve lançamentos imobiliários na última década, São Bernardo do Campo, teve uma OUC aprovada, que já se encontra em processo de aprovação na CVM.

Por fim, parece unânime a constatação quanto à ausência de um projeto urbano de qualidade nas operações estudadas (Alvim, Abascal e Moraes, 2011; Fix, 2009; e Coma, 2011). Os projetos são muito mais detalhados nas definições em relação aos coeficientes de aproveitamento do que nas definições em relação ao desenho urbano.

Considerações finais

A partir da análise dos artigos, argumenta-se que a teoria dos regimes espaciais, em diálogo com outros debates teóricos (como o empresariamento urbano, a máquina do crescimento, as vertentes que analisam os grandes projetos urbanos, os processos de gentrificação e os impactos dos megaeventos), parece promissora para iluminar os impasses atuais da política urbana no contexto da dominância financeira

global e de desestruturação do Estado Nacional Desenvolvimentista no Brasil, ao relacionar as alterações na forma de organização e intervenção do Estado com as lutas dos agentes e as transformações no regime de acumulação. Enquanto a ótica do Novo Urbanismo, parece relegar esses aspectos que poderiam ser úteis para entender os entraves da concretização de projetos urbanos orientados por uma lógica de universalização de bens coletivos.

No que se refere ao debate da financeirização, observa-se que a visão que tem guiado a implementação das OUCs atualmente tem sido mais a noção da terra como um ativo financeiro, do que uma busca pela suposta recuperação das mais-valias aos cofres públicos, com o seu reinvestimento sob a ótica da redistribuição ou inclusão social. Foram discutidos, ainda, alguns expedientes que têm facilitado os nexos entre o financeiro e o imobiliário, como os FIIs que se concentram nas áreas das OUCs, além do arranjo financeiro da OUC – que envolveu a constituição do FI-FGTS, que tem negociado os ativos da OUC (Cepacs e terrenos) guiados prioritariamente pelo princípio rentabilidade, distanciando o projeto de renovação das necessidades básicas da maior parte da população carioca. Destacou-se, também, ausência de análises mais detalhadas sobre as dinâmicas do Cepac no mercado secundário e suas motivações. Ainda que tal mercado seja pequeno, essa análise poderia contribuir para entender em que medida o Cepac está facilitando a penetração dos agentes financeiros na produção do espaço nas OUCs.

Algumas das principais contradições socioespaciais levantadas referem-se à incompatibilidade de se conciliar os objetivos de valorização imobiliária ao atendimento

das demandas coletivas, visto que, apesar do discurso recorrente de atendimento ao déficit habitacional, observa-se uma dinâmica intensa de gentrificação em curso nas áreas das OUCs. Observa-se, ainda, uma dinâmica de esvaziamento populacional em algumas OUCs, diferentemente do que a paisagem verticalizada poderia sugerir.

No que diz respeito aos agentes e suas estratégias, abordaram-se as práticas discursivas comuns que acompanham as narrativas sobre os GPUs, que envolvem a desqualificação de outros modelos de intervenção, como contraponto ao novo. A ideia de modernização é ainda reforçada simbolicamente através da arquitetura pós-moderna e de projetos de grife. A convergência programática dos GPUs, com a prescrição de um modelo independente do contexto socioespacial em que incidem, foi outro aspecto destacado. Em relação ao Estado, além do seu papel no suporte regulatório, discutiu-se sua atuação central no financiamento das OUCs, por meio de recursos e terras, em distintas fases de implementação e mediante vários níveis de governo e diferentes agências governamentais (com o FGTS se consolidando como uma arena de disputa importante). A respeito do financiamento, os fundos de pensão e de previdência (públicos e privados) emergem enquanto um importante agente na sustentação financeira dos megaempreendimentos nas áreas das OUCs. Discutiu-se, também, a atuação do Estado em articulação com empreendedores em ações de deslocamento da população de baixa renda; enquanto o papel de resistência das populações afetadas aparece como um contraponto importante a esse processo. A sobreposição de papéis das grandes empresas de infraestrutura

em contratos nas áreas das OUCs também chama a atenção. Foi abordado, ainda, o papel de organizações multilaterais e de agências envolvidas nos megaeventos esportivos enquanto importantes disseminadores e catalisadores do modelo dos GPUs.

Observa-se, contudo, a ausência de informações sobre alguns agentes, o que suscitou alguns questionamentos: “Qual a influência em relação ao desenho e implementação das OUCs dos agentes do mercado financeiro (como corretores que intermedeiam a compra do Cepac no mercado de capitais, os funcionários

da bolsa de valores que operam os leilões)?”; “Qual o papel do agente que coordena a emissão e a distribuição do Cepac?”; “Quais as influências das empresas de consultoria que assessoram a elaboração da modelagem financeira e urbanística das OUCs?”. A compreensão desses questionamentos poderia contribuir para complementar o entendimento de outros fatores e interesses envolvidos nas disputas sobre a promoção das OUCs. As lacunas aqui identificadas constituem parte de uma agenda de pesquisa em curso e serão objetos de debate em trabalhos futuros.

Laisa Eleonora Maróstica Stroher

Faculdades Integradas Alcântara Machado/Faculdades de Artes Alcântara Machado, Curso de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
laisaeleonora@gmail.com

Notas

- (1) Este artigo integra uma pesquisa de doutorado em curso sobre as Operações Urbanas Consorciadas na Região Metropolitana de São Paulo, orientada pelo professor Jeroen Klink, no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC. A primeira versão deste artigo foi apresentada como trabalho final da disciplina “Práticas de planejamento e gestão dos territórios”, ministrada pelas professoras Rosana Denaldi e Sandra Momm. Agradeço aos comentários das professoras, do meu orientador e dos pareceristas da revista *Cadernos MetrÓpole*, que contribuíram para aprimorar o resultado aqui apresentado.
- (2) O conceito de Estado Desenvolvimentista utilizado alinha-se à definição de Gonçalves (2012, p. 6), que o entende, resumidamente, como: “projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo”.
- (3) Busca elaborada em janeiro de 2016.
- (4) Alguns dos exemplos recorrentes referem-se ao privilegiamento de empreendimentos voltados a escritórios de alto padrão em prejuízo do direcionamento para habitação, especialmente para a população de menor renda.

- (5) Ao mesmo tempo que as altas taxas de juros, parte do mesmo pacote, acederam às críticas sobre os efeitos em termos de desindustrialização e da financeirização da economia (Paulani, 2008).
- (6) Em apresentação recente (na VII Conferência Anual de Economia Política, em setembro de 2016, em Lisboa), a autora mostrou dados atualizados que demonstram que os recursos do FGTS investidos em títulos imobiliários superam atualmente o utilizado para subsidiar a política habitacional de interesse social.
- (7) Como é o caso do *Tax Increment Financing* (TIF), utilizado nos Estados Unidos, que se refere à securitização da expectativa de valorização futura da arrecadação de impostos locais sobre a propriedade fundiária e imobiliária em áreas voltadas a projetos de renovação urbana (ver Weber, 2010).
- (8) Especificamente nos trabalhos de: Sánchez et al. (2004); Fix (2008); Coma (2011); Cardoso (2013) e Siqueira (2014).
- (9) Portanto, o lucro foi obtido primeiro transformando as terras rurais em subúrbio, depois com a valorização do centro.
- (10) Qualidade nos termos que Alvim, Abascal e Moraes entendem: com inserção social, preocupação central em termos de mobilidade a pé e por transporte não motorizado. Ademais, as duas operações possuem apenas uma lista de intervenções, o que não configura um projeto.
- (11) Pesquisa em curso, conduzida pelo LabCidade da USP, demonstra que, apesar de os investidores dos FIIs nessas áreas serem na maioria nacionais, há uma presença também de agentes internacionais, conforme apresentação de Paula Santoro na VII Conferência Anual de Economia Política, em setembro de 2016, em Lisboa.
- (12) Em 2016, o FI-FGTS era o FII com maior patrimônio líquido do País, segundo informações obtidas no portal da CVM.
- (13) Como empreendimentos comerciais e de escritório de alto padrão.
- (14) Um indicativo disso é o fato de que 91% e 95% dos Cepacs das OUCs AE e FL, respectivamente, já foram vinculados a algum empreendimento imobiliário, restando poucos títulos em circulação que poderiam estar disponíveis para a venda no mercado de capitais. Dados obtidos dos relatórios financeiros disponibilizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponíveis em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525. Acesso em: 1º nov 2016.
- (15) Faz parte do escopo da pesquisa à qual este artigo se vincula esclarecer essas questões no que se refere à experiência de São Paulo, o que será objeto de discussão em trabalhos futuros. A ausência dessas análises aqui é justificável, uma vez que, já que não é recorrente a negociação do título na bolsa de valores, não há análises públicas sistematizadas como há para outros tipos de título. Destaca-se, ainda, que boa parte da negociação de Cepac no mercado secundário é realizada fora do ambiente da bolsa, por meio de escrituração, intermediada pelo Banco do Brasil, sobre o que não há um registro histórico organizado, conforme informações obtidas por meio de entrevistas.

- (16) A primeira fase da operação foi realizada pelo Consórcio Saúde – Gamboa, formado pela Construtora OAS Ltda., Empresa Industrial Técnica S.A. e Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A. A segunda fase, licitada para formação de uma PPP através da modalidade de concessão administrativa, está sob a responsabilidade do consórcio Porto Novo, composto pela Construtora OAS Ltda., Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A. (Cardoso, 2009, p. 75).
- (17) Cabe destacar que a falta de liquidez na venda dos ativos desencadeou um novo aporte do FGTS de 1,5 bilhão em 2015 (além dos 3,5 bilhões iniciais com a compra dos Cepacs). Além disso, ressalta-se que o suporte financeiro do FI-FGTS está sendo investigado, em função de suspeita de que teria sido condicionado a pagamento de propina pelas construtoras que atuam na OUC, envolvendo o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, e seu cunhado, Fábio Cleto, vice-presidente da Caixa Econômica Federal na época. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/07/1790371-cunha-agia-para-favorecer-odebrecht-em-fundo-diz-delator.shtml>. Acesso em: 15 jul 2016.
- (18) Ressalta-se que algumas dessas empresas figuram entre os grandes financiadores eleitorais, conforme consta da reportagem “As quatro irmãs: Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez”: “No Estado do Rio de Janeiro, o PMDB é de longe o partido mais beneficiado, com R\$6,27 milhões, mais que a soma dos quatro seguintes: PT, PSDB, PV e DEM. Porém os repasses podem ser ainda maiores em anos não eleitorais. Em 2013, por exemplo, somente a Odebrecht repassou R\$11 milhões dos R\$17 milhões arrecadados pelo PMDB”. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/29039>. Acesso em: 15 jan 2016.

Referências

- AALBERS, M. B. (2008). The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition & Change*, v. 12, n. 2, pp.148-166.
- ALVIM, A. B.; ABASCAL, B. H. e MORAES, L. G. (2011). Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 213-233.
- ASCHER, F. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra.
- BRENNER, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, Oxford University Press.
- CAGNIN, R. F. (2012). A evolução do financiamento habitacional no Brasil entre 2005 e 2011 e o desempenho dos novos instrumentos financeiros. *Boletim de Economia*, v. 11, n. 1, pp. 15-32.
- CARDOSO, I. C. (2013). O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? *O Social em Questão* - Ano XVI. Rio de Janeiro, n. 29, pp. 69-100.
- COMA, M. C. (2011). Del sueño olímpico al proyecto Porto Maravilha: el ‘eventismo’ como catalizador de la regeneración a través de grandes proyectos urbanos. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 3, n. 2, pp. 211-227.

- FAINSTEIN, S. (2001). *The city builders: property development in New York and London, 1980-2000*. Lawrence, University Press of Kansas.
- FIX, M. (2009). Uma ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma "cidade global". *Caderno CRH*. Salvador, v. 22, n. 55, pp. 41-64.
- _____. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- GAFFNEY, C. (2010). Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro, 1919-2016. *Journal of Latin American Geography*, v. 9, n. 1.
- GONÇALVES, R. (2012) O Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 31, pp. 5-30
- GUIRONNET, A. e HALBERT, L. (2015). *Urban development projects, financial markets, and investors: a research note*. Chairville, École des Ponts Paritech.
- HACKWORTH, J. e SMITH, N. (2001). The changing state of gentrification. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Hoboken, v. 22, n. 2, pp. 464-477.
- HARVEY, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska annaler*. Swedish, v. 71, n. 1, pp. 3-17.
- HILLER, H. (2000). Mega-events, urban boosterism and growth strategies: an analysis of the objectives and legitimations of the Cape Town 2004 Olympic Bid. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24, n. 2, pp. 439-458.
- JONAS, A. E. G. e WILSON, D. (1999). *The urban growth machine. Critical perspectives, two decades later*. Nova York, State University of New York Press.
- KAIKA, M. e RUGIERRO, L. (2016). Land financialization as a "lived" process: The transformation of Milan's Bicocca by Pirelli. *European Urban and Regional Studies*, v. 23, n. 1, pp. 3-22.
- KLINK, J. (2014). The hollowing out of brazilian metropolitan governance as we know it: restructuring and rescaling the developmental state in metropolitan space. *Antipode* (Oxford. Print), v. 46.
- KLINK, J. e DENALDI, R. (2014). On financialization and state spatial fixes in Brazil. A geographical and historical interpretation of the housing program My House My Life. *Habitat International*, n. 44, pp. 220-26.
- LAW-YONE, H. (2007). Another planning theory? Rewriting the meta-narrative. *Planning Theory*, n. 6, pp. 315-326.
- LOGAN, J. e MOLOTCH, H. (1987). *Urban fortunes: the political economy of place*. Los Angeles, University of California Press.
- NAKANO, K. (2015). *Elementos demográficos sobre a densidade urbana da produção imobiliária: São Paulo, uma cidade oca?* Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- NOBRE, E. C. (2009). Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espreada em São Paulo. *Cadernos Ippur*. Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, pp. 203-219.
- PESSOA, L. C. e BÓGUS, L. M. (2008). Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espreada. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 20, pp. 125-139.

- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Tese de livre docência. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ROYER, L. O. (2014). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo, Annablume.
- SÁNCHEZ, F. et al. (2004). Produção de Sentido e Produção do Espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 107, pp. 39-56.
- SAVINI, F. e AALBERS, M. (2015). The de-contextualisation of land use planning through financialisation: Urban redevelopment in Milan. *European Urban and Regional Studies*. United Kingdom, v. 23, n. 4, pp. 1-17.
- SÍGOLO, L. (2014). *O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SIQUEIRA, M. T. (2014). Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 391-415.
- SMITH, N. (2002). New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Antipode*, v. 34, n. 3, pp. 429-450.
- STROHER, L. (2017). Reestruturação da metrópole periférica e o impasse da reforma urbana em Curitiba. *Eure*, v. 43, n. 128, pp. 273-294.
- SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F. e RODRIGUEZ, A. (2002). Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode*, n. 34, pp. 542-577.
- WEBER, R. (2010). Selling city futures: the financialization of urban redevelopment policy. *Economic Geography*, v. 86, n. 3, pp. 251-274.

Texto recebido em 10/dez/2016
Texto aprovado em 22/abr/2017

Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009

Tourism gentrification in Lisbon:
neoliberalism, financialization and austerity urbanism
in the period of the 2008-2009 capitalist post-crisis

Luís Mendes*

Resumo

Neste artigo pretendo identificar forças motrizes importantes da financeirização do ambiente construído e do setor imobiliário que estão na raiz da onda de gentrificação turística que está ocorrendo em Lisboa na última década. Será analisada a viragem neoliberal recente na política urbana em Portugal, responsável por ter criado as condições para um urbanismo austeritário, legitimando a ideologia da necessidade "natural" e "inevitável" da turistificação nos bairros históricos de Lisboa, no período do pós-crise capitalista de 2008-2009. Nas narrativas de marketing urbano e racionalidade neoliberal, a viragem neoconservadora no governo da cidade tem como objetivo tornar Lisboa uma cidade mais competitiva, atraindo investimentos estrangeiros, visitantes e turistas, amarrando os fluxos de capital imobiliário ao seu ambiente construído, em um quadro da globalização da concorrência entre cidades e lugares.

Palavras-chave: gentrificação turística; financeirização; política urbana neoliberal; urbanismo austeritário; Lisboa.

Abstract

In this paper, I intend to identify important drivers of the financialisation of the built environment and of the real estate sector that are at the root of the wave of tourism gentrification that has been occurring in Lisbon in the last decade. The recent neoliberal turn in urban policy in Portugal will be analyzed, as it is responsible for creating the conditions for an austerity urbanism, legitimating the ideology of the "natural" and "inevitable" necessity of touristification in Lisbon's historic districts, in the period of the 2008-2009 capitalist post-crisis. In the rhetoric of urban marketing and neoliberal rationality, this neoconservative turn in city government aims to make Lisbon a more competitive city, attracting foreign investment, visitors, tourists, tying the flows of real estate capital to its built environment, in a frame of globalization of competition between cities and places.

Keywords: *tourism gentrification; financialisation; neoliberal urban policy; austerity urbanism; Lisbon.*

Introdução

Em Portugal, os primeiros sintomas da crise do Estado-Providência começaram a manifestar-se por volta de meados dos anos 1980 e 1990. A partir de então, a gradual desagregação do modelo predominante de intervenção pública fez-se paralelamente à superação do fordismo pelo pós-fordismo, tornando cada vez mais difícil para o Estado reunir os recursos necessários para garantir a intervenção da despesa pública ao mesmo ritmo que se atingira em anos anteriores. À inevitável precariedade da situação laboral dos trabalhadores mais desqualificados e dos grupos sociais mais desfavorecidos, acumulou-se a desregulação do mercado de habitação e do uso do solo urbano, que tende a valorizar um padrão mais aleatório na produção temporal e espacial dos acontecimentos urbanos e o fabrico de uma segregação residencial a escalas mais finas, produzindo uma fragmentação socioespacial em microescala. Esse padrão é produto social do jogo do mercado imobiliário pouco regulado, de processos especulativos de valorização fundiária e imobiliária, num contexto de crescente financeirização do ambiente construído. O governo urbano orienta-se por um modelo gestor (gestão estratégica importada do meio empresarial) em que o uso dos recursos públicos se faz para atrair investimento, o fornecimento dos serviços passa a fazer-se pelo mercado e pelo setor privado e são valorizadas as parcerias público-privadas.

Essas transformações no espaço urbano intensificaram-se em Portugal com a realidade econômica, financeira e orçamental resultante da crise capitalista de 2008-2009, que

impôs a adoção de novos modelos de gestão e de desenvolvimento do território, com vista a acautelar o sucesso dos compromissos subjacentes ao Programa de Assistência Financeira Internacional, obviamente condicionadores da atuação do Estado e dos demais setores públicos e privados, enquanto norma transnacional. O Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras, também conhecido como Memorando de Entendimento ou Plano da Troika, é um acordo de entendimento celebrado em maio de 2011 entre o Estado Português e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, visando ao equilíbrio das contas públicas e ao aumento da competitividade em Portugal, como condição necessária para o empréstimo de cerca de 80 mil milhões de euros que essas três entidades concederam ao Estado português. O memorando propôs uma série de ações que tinha como metas estabilizar a dívida pública por volta de 2013, acrescentando que tal refletia um apropriado equilíbrio entre as ações necessárias para restaurar a confiança dos mercados e assegurar que esse ajustamento não prejudicava excessivamente o desenvolvimento da economia e do emprego.

O documento, que entrou em vigor a 17 de maio de 2011, é profundamente marcado por um fundamentalismo de mercado e teve ramificações consequentes para o programa do governo português da altura, tendo produzido políticas de forte austeridade financeira (cortes na despesa social, contração do investimento público, aumento de impostos, etc.) e reformas estruturais que resultaram num verdadeiro atentado aos direitos laborais e sociais (facilitação dos despedimentos, redução da duração e dos montantes de subsídios de desemprego,

etc.). Uma dessas reformas foi a do novo regime de arrendamento urbano (NRAU) de 2012, alvo de forte contestação social, uma vez que é acusado de ter imposto um mecanismo de atualização de rendas que tem originado valores inoportáveis para muitos inquilinos sem que estejam estabelecidos os apoios sociais adequados e necessários, afetando as famílias de mais baixo estatuto socioeconômico.

O desalojamento tem sido uma marca da nova lei do arrendamento, que nada mais é que o bastião de uma virada neoliberal muito maior na política urbana em Portugal, responsável por ter criado as condições para um urbanismo austeritário e legitimando a ideologia da necessidade "natural" e "inevitável" da turistificação nos bairros históricos de Lisboa, no período do pós-crise capitalista de 2008-2009. Nas narrativas de marketing urbano e racionalidade neoliberal, a viragem neoconservadora no governo da cidade tem como objetivo tornar Lisboa uma cidade mais competitiva, atraindo investimentos estrangeiros, visitantes, turistas, amarrando os fluxos de capital imobiliário ao seu ambiente construído, em um quadro da globalização da concorrência entre cidades e lugares.

É à luz do quadro teórico de produção neoliberal do espaço urbano que pretendemos identificar importantes forças impulsionadoras da financeirização que estão na raiz da onda de turistificação que ocorreu em Lisboa na última década. Lisboa recebe cada dia mais de 37 mil turistas. Em 2015, a capital recebeu 5,25 milhões de visitantes/turistas, o que gera um total de 3.500 milhões de euros por ano em receitas de turismo. O ano de 2015 foi o melhor de sempre para o turismo nacional. No total, Portugal recebeu 17,4 milhões de turistas, 8,6 por cento

mais do que em 2014, segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE). O *boom* turístico que dá vida nova e cria novos negócios em Lisboa e Porto também está a aumentar as tensões latentes e a gerar novos problemas e desafios urbanos e fiscais. Em nome do turismo, realiza-se a reabilitação de prédios desocupados, mas as rendas aumentam exponencialmente, multiplicando expulsões de moradores vulneráveis e fechamentos de lojas históricas, isto é, desalojamentos (deslocamentos) residenciais e comerciais. Além disso, graças ao turismo, muitos portugueses são lançados no negócio de aluguel de quartos, e muitos jovens desempregados dão os primeiros passos no mercado de trabalho, mas isso nem sempre significa empregos com direitos e rendimento acima da média. Em geral, as discussões em torno do turismo dão voz a posições opostas entre aqueles que lucram com o *boom* das chegadas e saúdam a modernização das avenidas, da cidade e da economia ("turismo como panaceia") e aqueles que estão contrariados com a incapacidade de pegar os transportes públicos já lotados no centro histórico de Lisboa e com o aumento das rendas no mercado imobiliário ou a destruição da tradição e autenticidade nos bairros históricos da cidade ("turismo como desastre") (Mendes, 2016a). De fato, é inegável que Lisboa está a viver um pico de projeção internacional, e que as receitas do turismo podem contribuir para a recuperação econômica do país e da cidade, durante e após a crise capitalista. O turismo urbano pode também ser um motor de regeneração urbana para a preservação do patrimônio arquitetônico e a reabilitação de edifícios em estado avançado de degradação, além de contribuir para a criação de emprego. Mas a ausência aparente de qualquer estratégia de

planejamento e avaliação do seu impacto e o quase inexistente processo de regulamentação têm consequências esmagadoras. A mais importante será precisamente o foco deste artigo: a gentrificação turística.

Como linha metodológica, gostaríamos de destacar que o texto que apresentamos configura tão e somente um mero ensaio teórico, problematizador e exploratório dessa temática, reconhecendo que carece de referência a casos empíricos concretos. Seguindo uma metodologia hipotético-dedutiva, a construção deste ensaio parte de postulados ou conceitos já estabelecidos na literatura consultada, através de um trabalho lógico de relação de hipóteses explicativas, que configura, a nosso ver, e embora desprovido de trabalho empírico, uma possível perspectiva de interpretação dos fenômenos em estudo e enquadramento à análise de conteúdo dos vários pacotes legislativos que configuram a viragem neoliberal na política de cidades. Assim sendo, foi intencional a não reserva de uma parte do texto à abordagem teórica e outra à ilustração empírica, bem como o enfoque quase exclusivo nas forças motrizes do processo, ao invés da atenção aos impactos sociais e territoriais criados no centro histórico de Lisboa, como se tem tornado evidente nas centenas de casos de desalojamento de moradores dos bairros centrais para áreas periféricas da cidade ou mesmo para municípios fora desta, mas ainda na área metropolitana. Neste artigo, a abordagem da teoria e a da empiria serão abordadas de forma integrada, de modo a facilitar a leitura do fenômeno. Portanto, as questões teóricas serão constantemente intercaladas e ilustradas com referência a pequenos aspectos empíricos que evidenciem o aprofundamento das tendências de privatização,

mercantilização, financeirização do mercado de habitação lisboeta, em favor de uma crescente gentrificação pelo turismo.

Produção do urbanismo austeritário no pós-crise capitalista 2008-2009

A depressão econômica experimentada pelas grandes cidades durante a crise capitalista de 2008-2009 foi seguida por políticas urbanas já não apenas de cariz neoliberal, mas verdadeiramente austeritárias, que descolam daquilo que foi o urbanismo neoliberal muito mais orientado para o mercado e, portanto, afetado por filosofias baseadas na promoção do consumo, na competitividade entre cidades e no protagonismo dos atores privados no processo de planejamento e produção da cidade (Ley, 1980; Hall e Hubbard, 1996; Hackworth, 2007; Peck, 2010; Steger e Roy, 2013; Rossi e Vanolo, 2015). Num contexto de globalização econômica e de concorrência interurbana, o enquadramento das políticas de habitação e de renovação urbana deverá ser analisado à luz do projeto neoliberal, dos seus recentes desenvolvimentos no contexto da crise econômica e financeira de 2008-2009 e dos efeitos que produziu, por exemplo, na textura socioestrutural nas cidades do Sul da Europa (Mendes, 2013 e 2014; Santos, Teles e Serra, 2014; Eckardt e Sánchez, 2015; Tulumello, 2015; Sevilla-Buitrago, 2015; Seixas, Tulumello, Corvelo e Drago, 2015; Zwiers, Gideon, Van Ham e Van Kempen, 2016; Mendes e Carmo, 2016).

Harvey (1989), de forma visionária, apreende a gênese dessas transformações na

governança urbana no capitalismo tardio, como passagem do administrativismo/gerenciamento para a inovação do empreendedorismo/empresariamento urbano no início dos anos 1970, construído a partir do consenso – transversal a fronteiras nacionais e partidos políticos – que a ideologia neoliberal produziu de que as cidades que adotassem uma postura mais empreendedora e proativa em relação ao investimento e ao desenvolvimento econômico obteriam maiores benefícios positivos para as suas populações. Dessa forma, os administradores públicos, além de atuarem no sentido de facilitar os investimentos privados no âmbito local, também procuraram inserir a sua cidade em redes de maior competitividade internacional, explorando vantagens locais, reforçando o grau de atração da cidade com vista, pretensamente, a uma elevação geral da qualidade de vida. Enfrentando a grande mudança econômica e social provocada pela fortíssima reestruturação tecnológica e industrial que acompanhou toda a tendência de desindustrialização e terciarização das cidades do capitalismo avançado nos anos 1970 e 1980, bem como para facilitar a transição geral da dinâmica do capitalismo de um regime fordista keynesiano de acumulação capitalista para um regime dito pós-fordista de acumulação flexível, multiplicaram-se as iniciativas de governo urbano local de imprimir em diversas medidas e ações uma marca empreendedora e empresarial, típica de um modelo gestor, oferecendo incentivos sob a forma de subvenções, empréstimos a fundo perdido e infraestruturas subsidiadas. Tudo isto de forma a atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou fontes geradoras de emprego, sem o necessário envolvimento da comunidade.

O empreendedorismo urbano, como diz Harvey (ibid.), tem como ponto central a noção de uma "parceria público-privada" na qual um boosterismo local tradicional é integrado com o uso de poderes governamentais locais para tentar atrair fontes externas de novos investimentos diretos ou de novas fontes de emprego. Em muitos casos, isso significou que o setor público assumia o risco e o setor privado tirava os benefícios. Alguns autores críticos, como o próprio Harvey e Smith chamam isso de "privatização de lucros e socialização de custos", pois é a lógica empresarial e especulativa que orienta a realização de empreendimentos nas cidades, através de novos produtos imobiliários pontuais e de caráter excepcional, tanto em termos econômicos, de alavancagem de investimento público e privado, como de estrutura urbana, rompendo com a continuidade socioespacial da envolvente urbana, agravando a segregação e a fragmentação socioespaciais. Estas são, aliás, inerentes a uma lubrificada divisão social do espaço urbano, motor básico do desenvolvimento capitalista que, novamente, produz desigualdade social urbana que, por si só, reproduz as próprias condições de acumulação capitalista, e assim sucessivamente. Investe-se em áreas urbanas de oportunidade para aproveitar o *rent-gap* gerado, onde é mais rentável e garante retornos de capital imobiliário mais rápidos e seguros. Todavia, os custos e as externalidades são compartilhados pelos contribuintes, classe trabalhadora e cidade da maioria, enquanto os benefícios são apropriados apenas pelos promotores associados aos projetos de reestruturação urbana que ocorrem nas cidades, entre outros grupos privilegiados da banca, da finança, da política, à custa do erário público.

As administrações dos governos urbanos assumem como inevitável e natural a narrativa neoliberal da austeridade, reestruturando as suas modalidades ao serviço do paradigma da nova gestão pública, para irem ao encontro a novas engenharias de governança urbana: 1) governo catalítico – tomar o leme em vez de remar; 2) governo pela comunidade – delegar autoridade em vez de servir; 3) governo competitivo – injetar competição na função pública; 4) governo orientando para os resultados – financiar os resultados/*outputs* e não as entradas/*inputs*; 5) governo empresarial – ganhar mais do que gastar; 6) governo descentralizado – da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe; 7) governo orientado para o mercado – apoiar a mudança através do mercado (Steger e Roy, 2013)). Nessa medida, as administrações urbanas assumem-se, assim, como entidades estratégicas, agilizadoras e garantidoras da reprodução dos interesses do desenvolvimento capitalista no espaço urbano e no ambiente construído.

Num cenário de pós-crise capitalista 2008-2009, a ideologia neoliberal ortodoxa dominante é cada vez mais questionada, mas a maquinaria política da disciplina de mercado imposta pelo Estado permanece essencialmente intacta; as agendas de políticas sociais e econômicas continuam a ser subordinadas à prioridade de manter a confiança do investidor e uma atmosfera ideal e vibrante para os negócios; e as agendas de políticas como livre comércio, privatização, financeirização, mercados de trabalho flexíveis e competitividade territorial urbana continuam a ser tidas como certas. Como defendem Brenner, Peck e Theodore (2012 e 2013), o resultado mais provável da atual crise geoeconômica é um neoliberalismo

e um imperialismo relegitimados. Consequentemente, há maior arraigamento dos arranjos regulatórios disciplinados pelo mercado, maior lubrificação e aceleração dos sistemas neoliberalizados e maior frequência de experimentação regulatória em diferentes contextos, sob o signo do "Deus-Mercado".

Dessa forma, nos últimos tempos, o neoliberalismo continua a reinar, apesar dos seus espetaculares fracassos, sendo o exemplo paradigmático da crise econômica e financeira do recente período 2008-2009, no qual as políticas de austeridade parecem ser a única solução alternativa (Bourdin, 2011; Künkel e Mayer, 2012; Millet e Toussaint, 2013; Schui, 2014; Lurdes Rodrigues e Adão e Silva, 2015; Eckardt e Sánchez, 2015; Clark, Larsen e Hansen, 2015; Rolnik, 2015), marcando uma nova fase descrita por Harvey (2010, 2012 2014) como "acumulação por espoliação", isto é, a acumulação através da extração direta do lucro de formas públicas ou comuns de riqueza coletiva. Na "cidade empreendedora", os governos locais agem como atores de negócios de redução de custos que administram suas cidades como empresas. Enfrentando cortes de impostos e outros cortes em sua renda, esses governos têm promovido cada vez mais políticas de austeridade, o que resultou em menos serviços para os cidadãos e menos investimento em recursos e equipamentos coletivos e na maior parte da infraestrutura da cidade, especialmente no setor de habitação a preços acessíveis, ao mesmo tempo que a gentrificação vê as suas fronteiras expandidas. Expansão territorial, pluri-escalar e glocal da gentrificação, não só a outras áreas da cidade, como também a cidades de todo o mundo, simultaneamente como estratégia ideológica ao serviço de um urbanismo

global neoliberal e revanchista (Smith, 2009; López-Morales, Gasic Klett e Meza Corvalán, 2012; Lees, Bang Shin e López-Morales, 2015 e 2016; Mendes, 2016c e 2016e).

Nessa ideia de expansão da fronteira da gentrificação, encontra-se contida uma combinação evocativa e dialética entre capital e território, entre o econômico e o espacial. Os processos de desenvolvimento da cidade ou urbanização são a manifestação espacial do processo de acumulação de capital. De motor de crescimento, a cidade tornou-se um espaço organizado para o (re)investimento de capital, em função de ciclos de valorização e desvalorização constantes; mas, no urbanismo austero, estes são comandados a partir de normas transnacionais que servem aos interesses das geografias neoliberais dos fluxos internacionais de capital. As contradições experimentadas no espaço construído são reproduzidas em parte devido aos passos dados para converter o capital financeiro no elo mediador entre o processo de urbanização (em todos os seus aspetos, inclusive a edificação de ambientes construídos) e as necessidades ditas pela dinâmica subjacente do capitalismo financeirizado. Também na gentrificação como processo de (re)desenvolvimento urbano, o capital imobiliário procura uma estratégia para se expandir, não só para dar resposta às necessidades de realização e descobrir novas frentes urbanas de mercado, mas também para satisfazer as exigências das fases seguintes do ciclo de acumulação.

Numa obra lapidar e de grande envergadura, pondo em diálogo o debate teórico e casos empíricos de diferentes contextos socio-espaciais do nosso mundo globalizado, Rolnik (2015) desvenda o nexa Estado-Finanças, assim

como também as dialéticas que se produzem entre os mercados, a produção do espaço urbano e os fluxos transnacionais de capital financeiro. A autora dá conta de como o paradigma da financeirização nas políticas urbanas de habitação se infiltra na superestrutura governativa e desce até aos meandros da vida social e econômica do quotidiano, legitimando a violência da destruição criativa e da acumulação por despossessão pela máquina do capitalismo neoliberal contemporâneo:

A propriedade imobiliária em geral e a habitação em particular configuram uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro. A crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros internacionais experimentais e "criativos" vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público. As políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles com menos recursos, para se transformarem em mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza. Esse processo resultou na despossessão massiva de territórios, na criação de pobres "sem lugar", em novos processos de subjetivação estruturados pela lógica do endividamento, além de ter ampliado significativamente a segregação nas cidades. (Ibid., pp. 14-15)

Em estudos recentes, Peck (2012, 2015) e Peck e Whiteside (2016) descrevem como o neoliberalismo fortaleceu seu domínio sobre as cidades daquela a que os autores se referem

como a Grande Recessão de 2007-2008, trabalhando no conceito de "urbanismo de austeridade". Devido à concentração espacial de trabalhadores sindicalizados, minorias étnicas, grupos socioeconômicos vulneráveis e grupos liberais, as cidades são objetos particularmente desejáveis para a implementação de medidas de austeridade. Os governos urbanos reduzem os serviços sociais e os salários dos trabalhadores do setor público (cada vez mais como forma de negar a esses trabalhadores o direito à negociação coletiva), além de cortar os orçamentos escolares e eliminar unidades habitacionais a preços acessíveis, enquanto privatizam as funções do centro da cidade e subsidiam os investidores privados, numa lógica de mercantilização, privatização e financeirização do setor da habitação em particular.

As autoridades urbanas em muitas cidades foram forçadas a reduzir os serviços essenciais, despedir funcionários do setor público, controlar os gastos e reduzir a dívida, a fim de satisfazer as obrigações fiscais atuais e futuras e atender às restrições impostas por níveis mais altos de governo, muitas vezes supranacional, como foi o caso da Troika em Portugal. A austeridade está, definitivamente, tornando-se uma característica generalizada do urbanismo neoliberal hoje em dia. Longe de incitar a mudança institucional orientada para uma reforma progressiva do sistema, o resultado em termos de política é um esforço redobrado para ampliar ainda mais a agenda neoliberal, ao ponto de a financeirização estender-se a todos os campos do corpo social, atingindo a plenitude da totalidade espacial e temporal do cotidiano. A recuperação econômica nunca foi o ponto, a austeridade foi sobre usar a crise para reproduzir o capital, não a resolver (Harvey, 2012 e

2014; Sevilla-Buitrago, 2015; Jonas, McCann e Thomas, 2015).

A financeirização, conceito cunhado pela economia política para designar a mais importante transformação estrutural do capitalismo desde a crise da década de 1970, designa, assim, a crescente influência desses mercados financeiros (de seus atores, processos e produtos) na atividade geral do tecido social e econômico, a todas as escalas, desde o indivíduo e sua família, às empresas, às economias nacionais até às geografias neoliberais dos investimentos locais e transnacionais. No quadro da globalização capitalista contemporânea, na qual a finança é uma das forças motrizes mais fortes, a autonomia que parece caracterizar o movimento insaciável de acumulação de capital e a predominância que a economia financeira parece ter sobre todas as restantes esferas da vida social se acentua de forma qualitativa (Santos, 2012). Veja-se, por exemplo, que, para acompanhar o esforço de hiperconsumo, em detrimento da poupança, as famílias recorrem cada vez mais ao crédito, tanto para os bens de consumo como para a aquisição de habitação. Uma consequência genérica dessa linha de evolução é o endividamento das empresas e das famílias que cresceu consideravelmente e representa uma das características dominantes de nossas economias e sociedades.

Na história recente da imbricação entre finança, setor da construção e mercado de habitação em Portugal, Rodrigues, Santos e Teles (2016) defendem que a construção do Mercado Único e da União Econômica e Monetária no seio da União Europeia permitiu à Banca nacional ter acesso aos mercados de capitais internacionais, abrindo caminhos para a convergência entre as práticas do setor bancário

português e a banca internacional. O setor financeiro beneficiou-se também do florescimento do mercado privado de provisão de habitação e da expansão da concessão de crédito para a compra de casa própria, o que reforçou o crescimento do endividamento das famílias portuguesas, ao ponto de o peso da dívida contraída pelas famílias em crédito hipotecário ganhar relevância relativamente ao crédito às empresas, desde finais de 1990. A própria política de habitação promovida pelo Estado, assente num modelo de provisão de habitação baseado no mercado, beneficiou, assim, o setor financeiro e o setor da construção. Mas os ganhos da Banca são duplos: consegue capturar partes dos lucros dos construtores na esfera da produção, como também consegue extrair, ainda, uma parte dos salários dos trabalhadores com o endividamento hipotecário.

Como já desenvolvemos noutras publicações (Mendes e Carmo, 2016), no Sul da Europa, especialmente em Portugal, os efeitos da crise urbana foram sentidos mais intensamente devido ao colapso do mercado imobiliário já frágil, baseado no incentivo a aquisição e compra de casa sustentada por um acesso fácil ao crédito barato paralelamente ao desenvolvimento de um modelo de expansão urbana baseado na produção em massa de novas construções, especialmente nos subúrbios das grandes cidades, consolidando as áreas metropolitanas e levando a um endividamento gradual dos indivíduos no acesso ao crédito para aquisição de moradias. Evidentemente, esses fatos relacionados com o início de uma recessão econômica muito forte desde 2008 e contínua até 2013, acompanhados por aumento do desemprego, impostos sobre a classe trabalhadora e cortes no apoio social aos grupos

social e economicamente mais vulneráveis, resultaram num acentuado aumento do incumprimento das prestações por parte das famílias portuguesas aos seus bancos credores. Com o agravar da atual crise – ela própria fortemente enraizada em processos especulativos – o direito à habitação encontra-se por isso cada vez mais comprometido. A subida do desemprego, a quebra acentuada dos rendimentos das famílias e o aumento do custo de vida têm vindo a conduzir a um aumento muito significativo das situações de não cumprimento bancário, existindo hoje cerca de 140.000 famílias portuguesas sem capacidade para pagar a prestação da casa. Essa situação de crise levou a que milhares de pessoas, aproveitando a procura internacional que a cidade de Lisboa tem registado como atração turística, disponibilizassem os seus apartamentos para alojamento turístico, conseguindo, com isso, arrecadar algum capital que lhes permitisse ultrapassar com maior facilidade o quadro de austeridade econômica e social pelo qual todo o país passou nos últimos anos.

E é precisamente nessa inflexão que se afirma e legitima a turistificação como panaceia para a crise social e urbana. A crise financeira portuguesa (2009-2013) foi uma grande crise política e econômica, relacionada com a crise da dívida soberana europeia e o seu forte impacto em Portugal. Essa crise começou a registar-se nas primeiras semanas de 2010 e só veio a desaparecer com o início da recuperação econômica portuguesa no fim de 2013. Foi a recessão mais grave da economia portuguesa desde os anos 1970, e o turismo definitivamente ajudou a criar emprego e a atenuar as consequências e os impactos da crise e da austeridade junto das famílias portuguesas. Por isso, mesmo em Lisboa, a gentrificação turística tem

sido privilegiada como estratégia política de revitalização urbana promovida pelo Estado Capitalista, alicerçando-se no argumentário neoliberal e no ideário do urbanismo austeritário que legitimam a hegemonia da turistificação enquanto panaceia no contexto de pós-crise capitalista. Nesse sentido, o Estado Neoliberal e Garantidor leva-nos a ver para além da linha divisória “Estado/Economia” e considerar a gentrificação tanto como uma estratégia governamental, como uma estratégia de acumulação capitalista, que assegura a extração e a apropriação privada do excedente coletivo, através de socialização dos custos e privatização dos lucros.

No caso das políticas públicas de reabilitação urbana em relação a um turismo residencial na cidade/centro, podemos dizer que, ao invés da destruição sistemática da provisão pública de bens e serviços, o neoliberalismo influencia a governação urbana no sentido de uma recomposição sofisticada da figura do Estado no nível local, tornando-o um instrumento de mercadorização da vida urbana. Portanto, e embora a ideologia neoliberal pareça apontar para a redução do Estado a uma espécie de Estado Mínimo, não devemos confundir o neoliberalismo com o regresso ao puro *laissez-faire* e aos mercados livres que dispensam e até repudiam a intervenção do Estado na Economia. O projeto neoliberal depende da capacidade coerciva, transformadora e mediadora do Estado para injetar competição nos processos sociais e econômicos e, como tal, reestruturar os espaços da cidade contemporânea em torno do mercado como princípio único organizador da vida urbana coletiva e social. Portanto, o neoliberalismo não se concentra necessariamente

na amputação das funções sociais das instituições públicas ou na destruição do Estado Social, mas converte essas funções em mecanismos que servem aos seus interesses através de uma seletividade estratégica, um “intervencionismo de mercado” (Rodrigues e Teles, 2015; Santos, Teles e Serra, 2014; Rodrigues, Santos e Teles, 2016; Dardot e Laval, 2013; Brown, 2015; Storper, 2016; Bauman e Bordoni, 2016; e Jessop, 2012 e 2016). Não se trata tanto de reduzir o peso da despesa pública, mas, sim, de promover a entrada dos privados em múltiplas áreas da sua esfera tradicional – sendo a da reabilitação urbana um exemplo paradigmático – para, dessa forma, favorecer a sua mercadorização mais ou menos gradual. No nível da regeneração e da reabilitação urbanas, essa privatização envolve complexas engenharias financeiras com recurso a fundos de investimento imobiliário, parcerias público-privadas nem sempre transparentes, complexas subcontratações ou dispendiosos subsídios e incentivos fiscais, garantidos pelo domínio público, envolvendo um ativismo estatal permanente e constante. Construir um mercado nacional da regeneração e da reabilitação urbanas e, sobretudo, garantir seu funcionamento e expansão progressivos são bastante dispendiosos e exigem, dada a natureza do setor em causa, uma poderosa maquinaria estatal (Brenner, Peck e Theodore, 2013; Rossi e Vanolo, 2015; Harvey, 2010 e 2014; Penny, 2016).

Nesse contexto, o papel do Estado Neoliberal é exatamente criar, manter e conservar uma estrutura institucional apropriada às práticas do mercado, apesar de, depois de criadas, as condições não mais requererem intervenções que ultrapassem as de um Estado mínimo.

Nesse sistema, ganha relevo a forma como a produção do espaço se realiza cada vez mais como condição geral da (re)produção capitalista, não só na produção de infraestrutura, como no ambiente construído, formando o aparato necessário à reprodução ininterrupta do sistema. O objetivo do Estado Capitalista não é eliminar as contradições do sistema, mas atenuá-las, reproduzindo, no tecido social, a dinâmica da acumulação capitalista extraída da produção de ambiente construído. Cabe ao Estado, inserido na lógica do sistema capitalista, garantir a reprodução do capital, gerindo conflitos e contradições produzidos pelo próprio sistema e que podem interferir na plena realização do ciclo de capital, seja pela produção de infraestruturas, seja pelo controle dos salários de modo a mantê-los baixos, seja pelas políticas de concorrência e de regulação que formula (Lojkine, 1997; Lefebvre, 1974; Bourdieu, 2014; Carlos, 2015; e Avelãs Nunes, 2013 e 2016).

A emergência e o recente desenvolvimento extraordinário do setor do turismo em Lisboa têm, portanto, de ser compreendidos nesse contexto de governança urbana neoliberal, promotora de estímulos ao mercado e à iniciativa privada, mas também nas geografias neoliberais dos fluxos transnacionais de capitais à escala global que comandam, hoje mais do que nunca, os destinos das microgeografias de (des)investimento e reinvestimento no parque imobiliário do espaço intraurbano. Todavia, torna-se também necessária uma leitura da retrospectiva das políticas municipais de reabilitação urbana, cujo percurso, no caso da cidade de Lisboa, tem sido, à semelhança de Portugal, marcado por um caro desígnio de liberalização e de desbloqueio do mercado de habitação português.

Turistificação, o turismo como panaceia ou... em direção a uma definição de gentrificação turística

A partir da teoria crítica nos estudos urbanos de cerca dos últimos 40 anos, percebemos que a gentrificação se refere a um processo de aburguesamento de certos bairros e áreas da cidade com história de desinvestimento de capital e degradação urbanística. Corresponde, nos seus mais variados moldes, a um fenômeno de substituição social classista e de reapropriação pela burguesia – e da própria e respetiva ideologia neoliberal e ordem simbólica subjacentes – dos espaços de habitat populares das áreas antigas centrais. É um processo de mudança urbana, no qual a reabilitação de imóveis residenciais situados em bairros da classe trabalhadora ou de gênese popular/tradicional atrai a fixação de novos moradores relativamente endinheirados, levando ao desalojamento e à expulsão de ex-residentes que não podem mais pagar o aumento dos custos de habitação que acompanham a regeneração urbana que o processo comporta, culminando com um aprofundamento da segregação residencial e divisão social do espaço urbano (Smith, 1979). Essas tendências são muito evidentes, sobretudo numa extensão do conceito de gentrificação a recentes casos de grandes operações urbanísticas de renovação e regeneração, levadas a cabo por diversos agentes de produção do espaço urbano, já caracterizados por Lefebvre (1974): os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado, as empresas e os cidadãos.

A gentrificação é uma questão ideológica, política, e é o processo de mudança urbana que

melhor materializa a luta de classes no palco cidade na/da contemporaneidade. As relações socioespaciais estruturadas pela gentrificação são reguladas pelas estruturas capitalistas, de forma a reforçar e a reproduzir a riqueza e o poder da classe dominante, por via da acumulação por despossessão, expropriação, desalojamento e expulsão da classe dominada. Todavia, os processos subjacentes à gentrificação e às mudanças materiais que se produzem parecem ter sido esticados ao longo do tempo e do espaço. A gentrificação contemporânea tornou-se cada vez mais complexa, pois diferentes atores e lugares se envolveram, e as paisagens produzidas mudaram. Uma série de transformações derivadas de um novo contexto político e econômico imposto pela globalização gerou uma nova forma de gentrificação significativamente diferente da que se observou durante décadas, do ponto de vista de protagonistas e demandas, como modalidades e estrutura de oferta. O que era causal, marginal e local passa a ser sistemático e é verdadeiramente global para todas as regiões do planeta, assumindo uma dimensão estratégica na cena do urbanismo neoliberal contemporâneo (Smith, 2005). Mediada pela dialética entre os movimentos cíclicos de capital financeiro à escala transnacional e a produção de ambiente construído imobiliário à escala local intraurbana, e alavancada por processos ditos de "regeneração urbana", a gentrificação não se resume hoje apenas ao setor residencial e à habitação, abrangendo também a geografia funcional da cidade, englobando igualmente o comércio, o turismo e a governança. Por isso se tem vindo a falar também em gentrificação turística, comercial e até ideológica/moral (Lees, Bang Shin e López-Morales, 2016; e Mendes, 2016e).

Mas por que podemos falar de gentrificação turística? Em Lisboa, por exemplo, os fluxos de capital no mercado imobiliário combinados com a mudança econômica e política para o turismo (turistificação) parecem atualmente explicar melhor a gentrificação contemporânea comparativamente às teses tradicionais que se concentram na demanda gerada pelo gentrifier enquanto consumidor ou nas preferências culturais de uma nova classe média para bairros históricos do centro da cidade. Especialmente no contexto de pós-crise financeira, a estrutura urbana, social e econômica de Lisboa foi profundamente transformada para acomodar a crescente demanda do turismo internacional. O turismo no centro de Lisboa parece ser percebido pelos poderes públicos e pela própria iniciativa privada como uma espécie de "panaceia" que pode curar todas as doenças da crise urbana. Tem havido alguma discussão ultimamente sobre se a turistificação é uma espécie de gentrificação, uma vez que os processos muitas vezes compartilham características comuns um com o outro.

Assim, em primeiro lugar, não podemos compreender essa febre turística que a cidade experimenta sem compreender a ancoragem da gentrificação nas malhas imbricadas dos sistemas globais de finanças imobiliárias e bancárias, bem como a ideologia do mercado livre, o regime urbano de austeridade, a financeirização da sociedade e da economia que curiosamente se tem assumido uma cura para os problemas criados pela crise capitalista 2008-2009, quando, na verdade, são a própria causa de todo o problema da desregulamentação financeira criada.

O ponto importante a salientar aqui é que a literatura observa que ambos os processos

se alimentam um ao outro e se sobrepõem no tempo e no espaço. Embora em alguns casos a proliferação de espaços gentrificados faça com que se tornem destinos turísticos, em outros casos é o próprio turismo que, orientado por estratégias de promoção urbana para produzir um novo ambiente construído, por sua vez, atrai novos residentes com rendimentos mais elevados e, portanto, incentiva processos de gentrificação. De fato, os dois processos coexistem e não se distinguem no mundo empírico, estando geralmente interligados e reforçando-se mutuamente. Independentemente do processo que encoraja o outro, conclui-se que ambos tendem a coexistir no mesmo ambiente urbano, resultando na chamada gentrificação turística (Cocola Gant, 2015). Um dos primeiros trabalhos seminais sobre o assunto é o estudo de Gotham (2005) do Vieux Carré de Nova Orleans, que inventa o conceito de gentrificação turística para explicar o engajamento dialético do processo de turistificação e gentrificação:

to highlight the role of state policy in encouraging both gentrification and tourism development, and the actions of large entertainment corporations. [...] transformation of a middle-class neighbourhood into a relatively affluent and exclusive enclave marked by a proliferation of corporate entertainment and tourism venues. (pp. 1100-1102)

Expandindo a definição de Gotham (ibid.) e abrindo as fronteiras do quadro conceitual para a realidade empírica de Lisboa, neste ensaio, entendo a "gentrificação turística" como a transformação dos bairros populares e históricos da cidade/centro em locais de consumo e turismo, mediante a expansão da função de recreação, lazer ou alojamento

turístico (como, por exemplo, apartamentos turísticos e arrendamento de curta duração – *short rental*), que começa a substituir gradualmente as funções tradicionais da habitação para uso permanente, arrendamento a longo prazo e comércio local tradicional de proximidade, agravando tendências de desalojamento e segregação residencial, esvaziando os bairros de sua população original ou impedindo população de baixo estatuto socioeconômico de aceder a habitação nessas áreas (Mendes, 2016a e 2016b). Historicamente, o centro tradicional de Lisboa foi o lar de diversos grupos de pessoas. No entanto, ao longo dos últimos dez anos, especialmente, os valores da propriedade imobiliária e do solo urbano aumentaram. Isso, aliado à crise econômica, à austeridade financeira e à nova lei do arrendamento urbano (baluarte de uma virada neoliberal no marco legal urbano), legitimou a "panaceia turística" no centro da cidade. O aumento galopante do preço da habitação para uso permanente ou temporário (arrendamento ou aluguel) tem empurrado para fora as pessoas pobres e os imigrantes, de modo que atrações turísticas, restaurantes, bares de entretenimento e lojas para visitantes e turistas dominam agora grande parte dos distritos centrais. Argumentamos que essa mudança nos fluxos de capital para o mercado imobiliário de alojamento turístico combinada com o crescimento da procura turística e, ultimamente, com uma tendência neoliberal crescente nas políticas de regeneração urbana reforçam a importância das atividades destinadas ao consumo turístico e encorajam o desalojamento/deslocamento, aprofundando a segregação residencial e elevando a gentrificação em Lisboa para uma fase mais agressiva do processo.

Como em Berlim, Barcelona, Veneza ou Amsterdã, assim foi também em Lisboa. Na última década a fronteira da gentrificação tem vindo a avançar e muito, por efeito de uma aceleradíssima turistificação. Não só se tem expandido em escala como tem mudado de contornos, de formas e de protagonistas. Sabemos que, até início do século XXI, o processo era marginal e embrionário nas duas grandes cidades portuguesas de Lisboa e Porto. Designei-a de *pocket gentrification* ou “gentrificação embrionária” (Mendes, 2006, 2008 e 2014). Apelidava-se assim, pois tratava-se de uma *marginal gentrification*, o seu estágio era primário, tanto que o seu crescimento era lento e esporádico, manifestando-se no espaço urbano de forma pontual e fragmentada, numa pequena e leve escala circunscrita e limitada a apenas alguns apartamentos ou, quando muito, a alguns quarteirões de bairro. O desalojamento era diminuto ou mesmo inexistente. Isto aconteceu, pois todas as políticas de reabilitação urbana assumidas desde os anos 1970 até início do século XXI eram muito protetoras dos inquilinos e das populações mais vulneráveis que viveram durante décadas no centro histórico, procurando fixá-los em contracorrente com o intenso processo de despovoamento sofrido, à medida que, pela expansão suburbana, consolidava-se a área metropolitana. Para isso também contribuiu a lei do congelamento das rendas de 1948, que manteve o valor das rendas pagas a um nível muito baixo, como já vimos.

Neste momento, Lisboa vive um novo estágio de gentrificação em todo diferente do anterior, muito devido à explosão de diversas formas de alojamento turístico, promovidas, sobretudo, pelo grande investimento estrangeiro injetado por proprietários de peso e grandes

grupos económicos de promoção imobiliária. Enquanto os *marginal gentrifiers* (os *gentrifiers* “pioneiros”) continuam a influenciar a área, a gentrificação torna-se frequentemente acompanhada por agentes imobiliários de maior envergadura, e a reabilitação urbana começa a afigurar-se como estratégia política e económica prioritária para a revitalização do centro histórico. Como resultado do aumento do volume de intervenções imobiliárias, as melhorias físicas e arquitetónicas tornam-se cada vez mais visíveis nessa fase, pelo que, consequentemente, os preços das casas nos bairros históricos começam a subir galopantemente. Sem regulação ou controle moderado sobre a subida das rendas, o processo de desalojamento direto e indireto expande-se para formas mais agressivas, à medida que os valores imobiliários dos bairros também aumentam e o Estado aprova legislação facilitadora da iniciativa privada e do despejo de habitantes e comerciantes locais. As melhores propriedades habitacionais e comerciais mantidas tornam-se parte do mercado da classe alta e média-alta, à proporção que os proprietários procuram tirar proveito da notoriedade reforçada da área, o que acaba, por sua vez, a conduzir a um maior desalojamento.

As principais forças motrizes: financeirização do mercado de habitação e a virada neoliberal nas políticas urbanas

Comumente tem-se considerado que a expansão exponencial da turistificação no centro histórico da cidade de Lisboa reside na

conjugação de vários elementos decisivos: 1) o recurso a plataformas *online* como o Booking.com, Airbnb, Windu, Homeaway, etc.;¹ 2) o contínuo embaratecimento da mobilidade internacional, nomeadamente através das companhias aéreas *low cost*; 3) a tendência em nível global de aumento da procura por estabelecimentos turísticos alternativos, localizados em bairros históricos e típicos, conferindo maior autenticidade urbana e mais experiência local à estadia, indo ao encontro do desejo de cosmopolitismo do turista/visitante personificando objetivos de distinção social, que só a qualidade urbana de estadia e alojamento no centro histórico pode emprestar; 4) a falta de oferta hoteleira no centro histórico da cidade, onde havia um elevado número de edifícios devolutos; 5) a percepção de rentabilidades mais elevadas no alojamento turístico que no arrendamento de longo prazo; 6) o investimento de milhões de euros em campanhas publicitárias que afirmam internacionalmente Lisboa como cidade europeia predileta para o *city-break*, reforçando a ideia de cidade enquanto lugar cosmopolita, rico de património e de dinamismo, vibrante, sobretudo, para jovens criativos de aspiração boêmia e investidores imobiliários. Daí também a congratulação com diversos prêmios turísticos em nível internacional. Esses fatores desencadearam a entrada de novos operadores, muitos deles individuais e informais, criando um mercado desregulado de alojamento turístico. Além disso, o aumento inesperado do turismo em Portugal deriva em grande parte do declínio da procura turística, por questões de segurança internacional, em vários países árabes – Egito, Tunísia, Marrocos.

Contudo, em boa verdade, essa mudança revela causas mais profundas e estruturais do

que as que têm sido divulgadas. Começou com uma viragem neoliberal nas políticas urbanas desde 2004 (criação das sociedades de reabilitação urbana),² com a aprovação de uma série de pacotes de leis que foram surgindo sucessivamente defendendo uma visão pró-mercado no que respeita à habitação, favorecendo a iniciativa privada, as parcerias público-privadas e a competitividade no setor. Essa viragem neoliberal culminou com a aprovação da Nova Lei do Arrendamento Urbano em 2012 (Mendes, 2014), em conjunto com a simplificação da Lei do Alojamento Local em 2014, com os pacotes para atração de investimento estrangeiro, tais como o regime fiscal muito favorável para os Residentes Não Habituais (já desde 2009) e para os Fundos de Investimento Imobiliário, bem como com o programa dos Golden Visa ou Autorização de Residência para Atividade de Investimento³ e, ainda, com o regime excepcional e temporário⁴ da reabilitação urbana de 2014, no sentido de agilização e dinamização, flexibilizando e simplificando os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana e de controle prévio das operações urbanísticas (Mendes, 2016a e 2016c).

Todo esse quadro criou um contexto fiscal e legal que facilitou imensamente a financeirização do imobiliário, forma acabada de fossilização, acumulação e reprodução do capital no ambiente construído; bem como os despejos, tendo agravado o desalojamento e a segregação residencial. Nesse contexto, é expectável um crescimento contínuo do mercado de alojamento turístico, pois investidores e promotores nacionais e internacionais continuam a comprar edifícios no centro histórico de Lisboa para os reabilitar para esse uso específico. Até porque, a conversão desses ativos para o

uso de apartamentos turísticos permite maior rentabilidade para os investidores, comparativamente ao arrendamento tradicional e de longa duração, tendência cada vez mais tida em conta pelos investidores Golden Visa e pelos Residentes Não Habituais que tiram, assim, mais facilmente rendimento dos seus ativos.

Uma combinação de fatores levou a enormes novas pressões sobre o mercado imobiliário, alavancado pela combinação da liberalização da lei de arrendamento urbano (NRAU), os ganhos de alojamento turístico de curto-aluguel e amplos benefícios do investimento imobiliário internacional. Tais pressões resultaram num aumento muito elevado da especulação imobiliária e financeira em nome de uma suposta regeneração urbana que parece não beneficiar a população local. Os preços dos imóveis subiram e tornou-se cada vez mais difícil de encontrar habitação a preços acessíveis em Lisboa. Apenas em 2015, os preços da habitação no centro de Lisboa aumentaram 23%, e em toda a cidade cerca de 12%. Uma tendência que parece durar até 2016 (Seixas, 2016). Em Lisboa, o Índice de Rendias Residenciais atingiu, no 1º trimestre de 2016, o ponto mais alto desde que o indicador elaborado pelo SIR (Sistema de Informação Residencial) começou a recuperar em meados de 2013. Assim, desde este último período, as rendas habitacionais já cresceram 22% na cidade de Lisboa, situando-se o índice praticamente no nível registado no início da série em 2010 (Confidencial Imobiliário, 2016).

Os problemas de acesso à habitação nas zonas históricas de Lisboa e Porto relacionados com o *boom* do turismo têm de ser entendidos no contexto de uma virada neoliberal registada em Portugal no nível das políticas urbanas

e fiscais desde o início do século XXI, promovendo o estímulo ao mercado e à iniciativa privada. No entanto, é também necessária uma retrospectiva das políticas municipais de reabilitação urbana, que, no caso de Lisboa, foi marcada, como Portugal, por um caro plano de liberalização e desbloqueamento do mercado imobiliário português, elaborada já em Mendes (2008 e 2014).

À exceção da última década, todos os programas de reabilitação urbana levados a cabo pelo Estado, desde meados dos anos 1970, fomentaram a reabilitação urbana e a conservação do edificado existente no centro histórico das cidades portuguesas de acordo com o interesse público e coletivo e de acordo com o interesse das populações autóctones já residentes nos bairros da cidade/centro, contra a segregação produzida por eventuais casos de gentrificação. A associação direta da gentrificação enquanto consequência linear da reabilitação urbana merece, desse modo, maior discussão, sobretudo no caso português, que é marcado por uma grande rigidez do mercado de habitação e por uma evolução de sucessivos pacotes legislativos, desde meados do século XX, que estabilizaram o mercado de arrendamento e limitaram fortemente a proliferação do fenómeno da gentrificação. Beneficiando, em particular, as famílias de baixo estatuto socioeconómico e privilegiando a manutenção e a fixação da população autóctone, ou seja, já residente nos bairros antigos, os sucessivos pacotes legislativos relativos a conservação e reabilitação do parque habitacional funcionaram como um pesado constrangimento ao avanço da gentrificação, limitando o processo de substituição social inerente ao desalojamento dos grupos socioeconomicamente mais debilitados,

que, entretanto, estariam em risco de serem deslocados pelos *gentrifiers*, os novos moradores, pertencentes a uma nova classe média alta e relativamente endinheirada (*filtering up*).

Esse mesmo Estado, que nos anos 1970, 1980 e 1990 apresentava preocupações sociais na política de reabilitação urbana, foi marcado, doravante e a partir do início do século XXI, por um quadro de referências neoliberal: uma nova política urbana de reabilitação, muito mais orientada para o mercado e, portanto, marcada pelas lógicas da promoção do consumo, da competitividade entre metrópoles, do protagonismo dos atores privados no processo de planejamento e de produção da cidade. As administrações centrais têm procurado uma redução gradual dos poderes executivos de todo o setor público, tentando transferir para o setor privado todos aqueles que não tinham necessidade absoluta de ser pelo Estado executados. A maior parte dos governos urbanos assume posições neoliberais, partindo da convicção de que o investimento privado, quando fomentado pelo mercado, gera emprego e riqueza, produz diretamente bem-estar social na cidade. Reconhecem-se, nas áreas urbanas abandonadas ou em processo de declínio, áreas-oportunidade, para atrair investimento privado e garantir a reprodução de capital imobiliário. Na reabilitação urbana evidencia-se o papel de relevo do *marketing* territorial na gestão estratégica da imagem da cidade, de forma a levar a que cada cidade se diferencie das outras, valorizando-se e projetando-se no contexto internacional, atraindo o investimento desejado.

Essa virada neoliberal nas políticas urbanas, marcada por uma profunda valorização das perspectivas do mercado na produção do espaço urbano, iniciou-se com a promulgação

do decreto-lei nº 104, de 7 de maio de 2004, que criou o Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana de Zonas Históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reversão Urbanística. Entretanto, o decreto-lei nº 307, de 23 de outubro de 2009, assumiu a reabilitação urbana como uma componente indispensável da política de cidades e da política de habitação em Portugal, prolongando o regime de incentivos fiscais ao investimento privado no mercado da reabilitação urbana. Esse regime passa também a incumbir, aos privados, o dever público de requalificação do parque habitacional e de outras componentes do espaço público.

Tudo isso ao abrigo da figura de um “Estado de Exceção”, como é o caso do decreto-lei nº 53, de 8 de abril de 2014, que estabelece um regime excepcional e temporário no sentido de agilização e dinamização, flexibilizando e simplificando os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana e de controle prévio das operações urbanísticas. Tem, como principal objetivo, dispensar as obras de reabilitação urbana da sujeição a determinadas normas técnicas aplicáveis à construção, quando elas, por terem sido orientadas para a construção nova e não para a reabilitação de edifícios existentes, puderem constituir um entrave à dinamização da reabilitação urbana.

Mais recentemente, a promulgação do decreto-lei nº 31, de 14 de agosto de 2012, institui a nova lei do arrendamento urbano, também conhecida por Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), e que entrou em vigor em novembro de 2012, ao abrigo do Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras, também conhecido como Memorando de Entendimento ou Plano da Troika – Acordo de

Entendimento celebrado em maio de 2011 entre o Estado Português e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, visando ao equilíbrio das contas públicas e ao aumento da competitividade em Portugal. De acordo com Lavadinho (2013), trata-se, essencialmente, de um diploma que tem como objetivo primeiro a extinção dos contratos de arrendamento celebrados antes da década de 1990, sem garantia de direitos aos inquilinos. A crescente procura de arrendamento em consequência da crise do mercado da construção e do imobiliário e a ausência de oferta de arrendamento a preços acessíveis determinaram que a reforma do arrendamento urbano fosse assumida como um objetivo prioritário no domínio da habitação. De fato, a reforma do arrendamento urbano de 2006 não conseguiu dar uma resposta suficiente aos principais problemas com que se debate o arrendamento urbano, especialmente os relacionados com os contratos com rendas anteriores a 1990, com a dificuldade de realização de obras de reabilitação em imóveis arrendados e com um complexo e moroso procedimento de despejo.

O NRAU impõe um mecanismo de atualização de rendas que tem originado valores incomportáveis para muitos inquilinos sem que estejam estabelecidos os apoios sociais adequados e necessários, afetando as famílias de mais baixo estatuto socioeconômico, sobretudo nos centros históricos das grandes cidades de Lisboa e Porto, áreas-oportunidade para o capital imobiliário, sobretudo pela intensa desvalorização do parque habitacional e do edificado nas décadas passadas, funcionando como verdadeira oportunidade de investimento lucrativo e de reprodução do capital

mobilizado pelo aproveitamento do *rent gap* existente. O desalojamento tem sido uma marca da nova lei do arrendamento, uma vez que se permite a facilitação da ação de despejo caso o senhorio/proprietário alegue pretender a casa para sua habitação própria ou para de seus descendentes ou, ainda, quando alega desejar realizar obras mais estruturais. A verdade é que a legislação não exige nem define que os alojamentos tenham de reunir as condições necessárias de habitabilidade, embora permita a ordem de despejo sem custos adicionais para o senhorio (Mendes, 2014, 2016a, 2016e; Alves, Pereira e Rafeiro, 2015; Mendes e Carmo, 2016). Através da legitimidade de mecanismos de despejo/desalojamento mais simplificados e rápidos da possibilidade de assegurar coercivamente o cumprimento dos contratos, sobretudo em caso de incumprimento do pagamento de rendas por parte dos inquilinos, reforçou-se a confiança dos proprietários na ideia de que o investimento em arrendamento e em produtos de alojamento turístico seria agora um investimento mais seguro para reprodução de capital imobiliário. A Nova Lei das Rendas foi a alavanca legal necessária que o mercado encontrou para desbloquear as dezenas de milhares de edifícios devolutos no centro histórico e que albergavam populações desfavorecidas a pagar rendas baixíssimas. Esses edifícios apresentam uma localização central privilegiada, e o fato de apresentarem elevados graus de má conservação conduz a oportunidades de especulação imobiliária tremenda, pois os promotores imobiliários e as construtoras vendem, depois do restauro, os imóveis a um preço muito acima do qual o compraram ainda devoluto, maximizando o princípio do *rent gap* (Mendes, 2016a; Mendes, 2017; Paulo, 2017).

O mercado residencial sofreu grandes dificuldades durante a crise, provocando graves consequências devido à falta de financiamento bancário e ao grande impacto exercido sobre os rendimentos dos portugueses. Na tentativa de superar tais tempos difíceis, o governo lançou dois programas para atrair investimentos estrangeiros: os Golden Visa ou Vistos Gold e o Regime de Impostos para Residentes Não Habituais. O Programa Golden Visa, lançado em 2012 pelas autoridades portuguesas, é uma via rápida para que investidores estrangeiros de países não comunitários (extra União Europeia) obtenham uma autorização de residência válida em Portugal. No âmbito desse programa, cidadãos não comunitários simplesmente precisam realizar um dos investimentos no imobiliário estabelecidos na lei para se qualificar para obter uma autorização de residência em Portugal. Essa autorização de residência permitirá ao investidor e aos seus familiares entrar e/ou viver em Portugal e viajar livremente pela grande maioria dos países europeus (Espaço Schengen). Visando a atrair investimentos estrangeiros para Portugal, o Golden Visa é um programa simples e flexível, com requisitos legais bastante acessíveis e claros para a elite capitalista internacional. Com requisitos de estadia mínima extremamente reduzida, o Golden Visa tem sido claramente considerado um dos programas de residência mais atraentes para investidores de todo o mundo.

No 1º semestre de 2016, os golden visa atribuídos permitiram a captura de €509 milhões, um aumento de 111% em comparação aos 241 milhões de euros obtidos no mesmo período do ano passado. Desde o início do programa, calcula-se que o ambiente construído já encaixou 1.985 milhões de euros através dessa

ferramenta. Também no 1º semestre desse ano foram concedidos 821 vistos, superando os 766 concedidos em 2015. Em termos de nacionalidades, os chineses continuam a ser os estrangeiros que mais investem em Portugal através desse mecanismo, com um total de 2.743 vistos concedidos, seguidos por brasileiros, com 180; pelos russos, com 120; sul-africanos, com 109; e libaneses com 58.⁵

Esse programa fiscal, ao proporcionar vantagens fiscais extraordinárias para a fixação de capital financeiro internacional no ambiente construído, impulsionou o desenvolvimento de diversos formatos de alojamento turístico (várias casas de hóspedes, albergues e apartamentos turísticos), geralmente localizados no centro histórico de Lisboa, onde havia falta de oferta desse tipo de alojamento, um enorme *stock* de edifícios devolutos e em mau estado de conservação, e, ao mesmo tempo, avoluma-se uma procura turística cada vez maior que prima por uma estadia local, acolhedora, típica e mais "autêntica" de um bairro histórico. Simultaneamente, investidores que procuram a obtenção do Golden Visa viram, nesse mercado, uma oportunidade de obter rendimento nos seus ativos imobiliários. Com toda essa dinâmica, atualmente podemos assistir a um grande dinamismo na reabilitação de edifícios no centro histórico da cidade, o que contribui para o aumento contínuo da oferta desse tipo de alojamento, verdadeiramente subsidiado por uma crescente financeirização do mercado de habitação, mas, ao mesmo tempo, desalojando a população mais pobre já residente no centro histórico.

A orientação do capital imobiliário, no âmbito do programa Golden Visa para a produção de produtos de habitação ou alojamento

de luxo, demonstra claramente que este é um caso de supergentrificação – tal como cunhado por Lees (2003) e desenvolvido, por exemplo, por Atkinson et al. (2017) e Mendes (2017) –, quando áreas específicas constituem foco de intenso investimento e consumo ostentatório por uma nova geração de "financiadores" super-ricos, uma verdadeira classe de elite capitalista transnacional, alimentada pelas fortunas das indústrias globais de finanças e serviços corporativos. Fernandez, Hofman e Aalbers (2017), num estudo dedicado à análise das elites de riqueza transnacional que compram imóveis residenciais em Nova York e Londres como investimento e não como residência principal, apresentam um incrível paralelo com o que acontece precisamente em Lisboa, embora, nesse caso, em uma escala menor certamente. A elite da riqueza transnacional é um grupo de pessoas que têm sua origem em uma localidade, mas que investem suas riquezas transnacionalmente, de acordo com fluxos de capital transfronteiriços, fazendo uso de reescalonamento nas geografias neoliberais do investimento financeiro. Eles focalizam a atenção na intercessão entre suas oportunidades de investimento e as redes legais e as condições produzidas pelas políticas fiscais de atração de investimentos estrangeiros, ao invés de empreendedores imobiliários, associações de habitação ou investidores institucionais, a que o grande capital imobiliário recorria tradicionalmente.

Lisboa, como Nova York e Londres, novamente, em uma escala diferente, registrou esse processo acelerado de financeirização no mercado de habitação e no setor do imobiliário em geral. Lisboa continua a ser um destino prioritário para investimento em imóveis. Um estudo publicado em junho de 2016, pela

consultora internacional Savills,⁶ em Londres, faz um raio-x no mercado português e revela que a capital portuguesa é um excelente exemplo de uma cidade europeia rica em patrimônio e que está se recuperando de uma crise econômica e revitalizando o mercado imobiliário. Há muitos lugares atraentes para investir em Lisboa, preços baixos para o setor imobiliário, tornando-a particularmente atraente para os investidores, acompanhado de bons produtos com alta qualidade.⁷ Lisboa tem vindo a ser reconhecida como um centro turístico internacional e um centro de crescimento para *start-ups*, ao mesmo tempo que o programa Golden Visa é reconhecido como uma oportunidade cada vez mais relevante, tendo em conta a complexa conjuntura internacional. Portugal tem ativos imobiliários de elevada qualidade, a um preço internacionalmente muito competitivo, excelentes infraestruturas, um clima ameno, segurança e um ambiente social único. Estas são algumas das qualidades referidas. Além de muitas outras atrações tradicionais, os preços residenciais de Lisboa correspondem a dois terços de Madrid, a um terço de Berlim e a um décimo de Londres. Mesmo os preços Prime são mais favoráveis em comparação a outras cidades europeias. Lisboa também oferece a mais alta qualidade de vida de dez cidades referenciadas no estudo, com base no seu baixo custo de vida, baixas criminalidade e poluição, ambiente social único, clima agradável, entre outras.

Essas amenidades da cidade, somadas à forma como o mercado imobiliário e o seu segmento de profissionais são organizados, e acrescentando, ainda, o funcionamento do quadro legal e fiscal reestruturado durante o período de austeridade, (re)produzem a função imobiliária como um ativo específico de classe,

que dirige o “ajuste espacial” do capital, como estudado por Harvey (1978, 1982, 1985, 2001), num contexto de crise capitalista como a que tivemos em 2008-2009. Para sobreviver e multiplicar-se às suas crises, o capital tem que construir um espaço fixo (produzir “paisagem”) necessário para seu próprio funcionamento em um certo ponto de sua história, apenas para destruir esse espaço (destruição criativa e desvalorização de grande parte do capital investido), a fim de dar lugar a uma nova “fixação espacial” (abertura para novas frentes de acumulação em novos espaços e territórios) em um ponto posterior de sua evolução. O capital está sempre representado na forma de uma paisagem física e de uma determinada organização do espaço que, embora criada como valor de uso e condição de garantia de acumulação e reprodução, coroa o desenvolvimento expansível do capital na forma de capital fixo e imobilizado, mas inibe a expansão adicional futura da acumulação, funcionando, simultaneamente, como barreira espacial. A história do desenvolvimento capitalista, sobretudo na sua geografia, demonstra como ele precisa superar constantemente o delicado equilíbrio entre preservar o valor dos investimentos passados de capital fixo na produção de ambiente construído e destruir esses investimentos para abrir espaço novo para a acumulação. Persiste a contradição entre o capital fixo necessário à absorção de excedentes pela produção de espaço urbano e o capital móvel em constante rotatividade, movimento e circulação. E, se é verdade que toda a forma de mobilidade geográfica do capital requer infraestruturas espaciais fixas e seguras para funcionar efetivamente, tal não põe em causa todo o gênero de tensões e contradições inerentes ao processo de circulação

de capital produzidas pela capacidade diferencial de distintos tipos de destruição criativa de ambiente construído responderem ao desafio da constante mobilidade geográfica do capital.

Rodrigues, Santos e Teles (2016) argumentam, em seu estudo sobre a financeirização do capitalismo português, que o impacto desse processo no setor imobiliário não é exclusivamente derivado da liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros. Trata-se, de fato, de um processo de financiar toda a economia e a sociedade portuguesas, como produto social e histórico. Os autores sublinham o papel central que o Estado desempenha na sua condução ou posição e na integração internacional da economia portuguesa. A condição semiperiférica de Portugal, combinando características dos países desenvolvidos e menos desenvolvidos, torna o país particularmente vulnerável a pressões externas (incluindo as decorrentes do processo de integração europeia), condicionando a sua trajetória de evolução na financeirização do capitalismo. De fato, as fraquezas históricas da economia e da sociedade portuguesas, bem como o contexto de um Estado-Providência insuficiente, favoreceram a opção de criar um mercado privado de habitação, dominado pelas finanças, em que o Estado nunca deixou de desempenhar um papel decisivo.

O regime fiscal para os Residentes Não Habituais (RNH) é outro mecanismo de atração de investimento estrangeiro, introduzido em 2009, e atribui algumas vantagens fiscais às pessoas que solicitem a residência fiscal em Portugal. O objetivo desse regime especial é atrair para Portugal profissionais não residentes qualificados em atividades de elevado valor acrescentado ou da propriedade intelectual,

industrial ou *know-how* (a dita classe criativa de Florida, 2002), bem como beneficiários de pensões obtidas no estrangeiro. Podem recorrer a esse estatuto os cidadãos que se tornem residentes fiscais em Portugal e que não tenham sido considerados residentes em território português nos cinco anos anteriores ao do pedido. Isto aplica-se, quer a cidadãos estrangeiros, quer a cidadãos portugueses que estavam vivendo fora do país e pretendam regressar a Portugal. Para ser considerado residente em Portugal, terá de permanecer mais de 183 dias em Portugal ou ter um imóvel que faça supor a intenção de manter a permanência e ocupá-lo como residência habitual.

O regime RNH representa um passo importante para tornar Portugal uma jurisdição livre de impostos (leia-se “paraíso fiscal” ou *offshore*) para os indivíduos que recebem um rendimento não residente qualificado. Os rendimentos qualificados incluem pensões, dividendos, *royalties* e rendimentos de juros. Esse *status* é concedido por 10 anos e não incorre em nenhum custo. Um dos principais objetivos desse regime é atrair indivíduos e suas famílias para Portugal, sendo benéfico, do ponto de vista fiscal, tornar-se residente fiscal em Portugal. Como resultado, os RNH têm a capacidade de: aumentar sua riqueza em uma jurisdição branda em nível fiscal; ganhar renda em um ambiente favorável ao imposto; alienar os seus ativos e os beneficiar de isenções fiscais; passar a sua riqueza sem impostos sobre herança ou doações, nomeadamente para crianças ou cônjuges; e desfrutar da sua aposentadoria sem imposto sobre as suas pensões. Combinado com as boas condições de vida que Portugal oferece, esse regime tem atraído vários estrangeiros, principalmente pensionistas e profissionais

com atividades de alto valor acrescentado. Na prática, em relação às pensões obtidas no estrangeiro, mesmo que não sejam tributadas no país de origem, por não serem consideradas obtidas em território português, beneficiam do método da isenção. Esses contribuintes que aqui auferiram rendimentos do trabalho dependente ou independente em atividades definidas como de alto valor acrescentado são tributados a uma taxa autónoma, altamente favorável, de 20%. As retenções na fonte são efetuadas igualmente à taxa de 20%. O estatuto de residente não habitual é uma medida fiscal de discriminação positiva, sendo esmagadoramente mais favorável do que o regime fiscal dos residentes, tendo levantado ultimamente questões de justiça e equidade fiscal. O estatuto de RNH tem atraído principalmente franceses e escandinavos e resultou em investimentos no setor imobiliário, nomeadamente no segmento residencial. Em Lisboa, tal como acontece com os Golden Visa, a procura deu-se essencialmente no centro da cidade (John Lang Lasalle, 2015b).

Prosseguindo a análise dessa política neoliberal de produção de espaço urbano no contexto da ideologia de austeridade, no que diz respeito às finanças públicas e ao Estado português impostas por regras transnacionais, deve-se notar o novo regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII). No que diz respeito às questões fiscais, é dada especial importância ao novo regime aplicado aos impostos cobrados sobre os FII que são criados e operam nos termos estipulados na legislação nacional (decreto-lei 7, de 13 de janeiro de 2015). Esse novo regime geralmente significa que os FII não serão mais tributados na maior parte dos rendimentos auferidos. Os rendimentos típicos dos FII, em especial

os imobiliários e as mais-valias (que estavam sujeitos às taxas de 25% e 12,5%, respetivamente), deixaram de estar sujeitos à tributação. Todos esses programas fiscais permitiram a Portugal criar um paraíso *offshore* que oferece condições únicas de retorno sobre o investimento imobiliário, desprovido de quaisquer obrigações de pagamento de contrapartidas e impostos ao Estado. Não surpreende que, nos primeiros três meses de 2016, o mercado imobiliário português tenha realizado 570 milhões de euros, um aumento significativo de mais de 225% diante dos 175 milhões de euros investidos no mesmo período de 2015.⁸

Outra causa importante para o desencadear da gentrificação é a enorme quantidade de propriedades vagas, revelando uma condição física em avançado estado de degradação e abandono, o que potencia o aumento do *rent gap* no centro de Lisboa, uma vez que a desvalorização imobiliária produzida pela degradação e pela escassa manutenção dos edifícios serve como oportunidade lucrativa de (re)investimento imobiliário. O movimento de saída de capital para a periferia durante o período de formação da metrópole de Lisboa – a partir da segunda metade do século XX – provocou uma alteração inversamente proporcional dos níveis de renda do solo dos próprios subúrbios e dos bairros centrais. Enquanto o valor do solo nos subúrbios aumentou significativamente com o crescimento de novas construções e infraestruturas, e com a consequente introdução nesses espaços periféricos e novas centralidades de uma multiplicidade de atividades, durante a formação da área metropolitana de Lisboa (desde 1950), o valor fundiário dos bairros centrais, ao invés, sofreu uma progressiva diminuição, sendo cada vez menor a quantidade de

capital canalizado e investido na manutenção, reparação e recuperação do parque habitacional dessas áreas no centro da cidade de Lisboa, com a agravante do congelamento das rendas, tal como já foi referido anteriormente, que acabou por não facultar, aos proprietários e senhores, os recursos financeiros necessários para a reabilitação do edificado.

Desse fenômeno resultou o que Smith (1979 e 1987) denominou emergência do *rent gap* nos bairros históricos do centro da cidade – acentuando-se a diferença entre a atual renda capitalizada ante o presente uso do seu solo e a renda que potencialmente poderá vir a ser capitalizada tendo em conta a sua localização central. É precisamente o movimento de saída de capital para os subúrbios e o consequente surgimento do fenômeno *rent gap* no espaço urbano central que, segundo o autor, criam maiores oportunidades econômicas para a reestruturação urbana dos bairros centrais e para o investimento público e privado, na reabilitação e na recuperação do seu parque habitacional. Corresponde a um fenômeno de ocorrência quase universal em todas as cidades das sociedades de capitalismo avançado, e Lisboa não é exceção.

Lisboa tem quase 5.000 edifícios vagos, em mau estado ou devolutos. Afinal, tem 2.812 prédios na categoria de "parcialmente devoluto" (degradado e com frações desabitadas) e 1.877 na categoria de "totalmente devoluto" (abandonado e sem licença de recuperação), segundo um levantamento da Câmara Municipal de Lisboa, datado de 2009 (CML, 2012). Esses 4.689 edifícios decadentes equivalem a 8% do total de 60 mil prédios existentes na capital. Ou seja, praticamente um em cada dez imóveis é considerado devoluto. O inquérito realizado

no âmbito das atividades de supervisão do município de Lisboa mostra que a maioria desses edifícios – 65% – pertence a entidades privadas (particulares ou empresas). Chega a ser de quase 1/3 a proporção de edifícios em ruínas sobre os quais ninguém tem informações acerca da identidade do proprietário – 32,3% –, o que bem revela o grau de ignorância existente sobre essa realidade. Os edifícios muito degradados estavam principalmente nas freguesias do centro da cidade, variando entre 33% e 18%. Lestegás (2016), num trabalho de outubro, seguindo muito de perto o quadro teórico-conceitual originalmente estabelecido por Mendes (2016a) apresentado em abril, diz que:

Em 2011, quase 27% das habitações familiares convencionais na freguesia da Misericórdia; mais de 32% daqueles em Santa Maria Maior; 23% daqueles em Santo António; e 20% daqueles em São Vicente, estavam vazios. Uma vez que a maioria dos moradores do Centro Histórico de Lisboa eram arrendatários, tornou-se necessário alterar o regime de arrendamento para os expulsar rápida e facilmente e permitir que os investidores privados se envolvessem na transformação rentável da área. (p. 44)

Esta é uma condição extremamente favorável para o desenvolvimento do *rent gap*, associada ainda à política fiscal altamente atrativa para investimento estrangeiro no imobiliário devoluto do centro da cidade.

Considerações finais

A relação entre o turismo e as áreas urbanas não é, de modo algum, recente (Ashworth e

Tunbridge, 1990; Mullins, 1991; e Law, 2002). No entanto, hoje em dia o turismo urbano está em plena expansão devido a um urbanismo neoliberal e austeritário, a uma sociedade de consumo cada vez mais profusa e a internacionalização mundial dos sistemas financeiros que reconhecem as mais-valias retiradas do novo impulso econômico criado pelos investimentos em regeneração urbana, apoiados por políticas urbanas e de governança neoliberais. Isso acompanha as mudanças nas motivações para a procura do turismo urbano e os importantes investimentos feitos na preservação do patrimônio construído e na promoção de ambientes cosmopolitas, especialmente nos bairros históricos dos centros das cidades (Ashworth e Page, 2011; Wilson e Tallon, 2012; Hiernaux e González, 2014; e Delgadillo, 2015).

O turismo urbano nas suas diversas modalidades tem conhecido grande expansão no início do século XXI, mas o excesso turístico como fenômeno massificador, hegemônico e dominante nas grandes cidades de Lisboa e Porto é recente. Paralelamente aos hotéis de luxo, tem aumentado a oferta de alojamentos para turistas jovens e pouco endinheirados, através de *hostels*, da oferta privada no *airbnb* ou de outras plataformas *online*, ou dos apartamentos de *short rental*, alguns instalados em imóveis reabilitados do centro histórico de Lisboa e Porto. Essa procura massificada de Lisboa como destino turístico está acelerando a gentrificação, entre outros impactos sociais e econômicos no tecido urbano. Fala-se de turistificação, fenômeno para o qual não existe ainda uma definição conceitual clara, em termos científico. Digamos que é uma noção que tem sido muito divulgada nos círculos acadêmicos e que exprime a expansão significativa

do turismo num território, quer do ponto de vista da oferta de serviços e equipamentos, incluindo alojamento turístico nas suas diversas modalidades, quer do ponto de vista da procura da cidade como destino turístico. Quando aplicado, o conceito de turistificação designa uma hiperespecialização da economia de um território no setor do turismo. Em Portugal em geral, como nas cidades de Lisboa e Porto em particular, o turismo tem ganho um peso significativo nos últimos anos, com um crescimento ininterrupto (pelo menos na última década), registrando aumentos consideráveis de chegadas de turistas, dormidas e receitas diárias, com impacto direto e indireto na economia nacional, tanto em nível de riqueza criada como de empregos assegurados.

Com toda essa dinâmica, atualmente podemos assistir a um grande dinamismo na reabilitação de edifícios e revitalização do espaço público no centro histórico da cidade, o que contribuiu para o aumento contínuo da oferta desse tipo de alojamento, embora, ao mesmo tempo, desaloje a população mais pobre já residente no centro histórico, tais como imigrantes e idosos. A destruição do mercado de arrendamento e o desalojamento e despejo de antigos moradores são uma realidade para dar origem a diversas formas de alojamento turístico, muitas vezes de luxo. Os proprietários de imóveis apostam fortemente no alojamento turístico local, por considerarem ser um investimento mais rentável e seguro, devido à instabilidade geral do regime de arrendamento clássico/habitacional de longo prazo. Nesse momento, muitos proprietários acham que o investimento em alojamento local/turístico é mais seguro e permite a reprodução do capital imobiliário, de modo mais eficaz e rápido, em comparação

com o que sucede com o arrendamento habitacional. Na perspectiva dos inquilinos, a aposta dos proprietários no alojamento local prejudica a oferta de casas para arrendar e faz aumentar o preço das rendas para valores insuportáveis e incomportáveis para a maior parte das famílias. A verdade é que o investimento também é mais rentável também por força do regime fiscal existente até recentemente. O regime de tributação fazia discriminação entre o arrendamento clássico e o arrendamento a turistas. O arrendamento normal/clássico tinha uma taxa de imposto sobre os rendimentos de 28%, enquanto o arrendamento a turistas, aquele que é praticado pelo alojamento local, apenas tinha uma taxa de imposto sobre 5% do valor recebido. Como a rentabilidade do arrendamento turístico é significativamente superior à do arrendamento permanente, muitos proprietários acabam por escolher essa opção.

Mas no caso de Lisboa, foram a virada neoliberal dos sucessivos pacotes legislativos para uma reabilitação urbana mais pró-mercado, os programas Golden Visa e RNH, a nova lei de arrendamento urbano, o novo regime fiscal dos Fundos de Investimento Imobiliário, a nova lei do alojamento local (turístico), a disponibilidade de um imenso parque habitacional devoluto e acumulador de um grande *rent gap*, juntamente com o forte crescimento da procura turística na cidade, que geraram uma “tempestade perfeita” que introduziu mudanças significativas no mercado residencial, que passou de uma pausa abrupta para um alto nível de demanda de forma muito rápida, com a oferta agora começando a ficar aquém de satisfação daquela. Essa situação levou a um rápido esgotamento do *stock* residencial novo e de boa qualidade que estava disponível, localizado

principalmente no centro histórico da cidade, mas não apenas no segmento residencial de luxo. Despertou igualmente o interesse de muitos promotores imobiliários nacionais e internacionais, levando a uma remodelação de edifícios nos bairros históricos de Lisboa, com vista ao desenvolvimento massivo e desregulado do alojamento turístico. Tal como noutras capitais europeias, em Lisboa, esse tipo de estabelecimentos tem sido considerado, cada vez mais, uma alternativa à oferta mais tradicional e “massiva” das cadeias hoteleiras nas áreas modernas da cidade. A mudança nos hábitos dos hóspedes, que começaram a procurar estadias mais econômicas e “autênticas”, capazes de lhes proporcionar novas experiências de consumo visual turístico e um estilo de vida mais local, teve um grande impacto nesse mercado. Essas mudanças levaram ao surgimento de diversas *guest houses*, *hostels* e apartamentos turísticos, localizados maioritariamente no centro histórico, onde a oferta hoteleira tem sido reduzida.

O caso de gentrificação turística em Lisboa mostra, em concreto, como a produção de espaço em geral, e em particular a (re)urbanização, tornou-se um negócio importante no sistema capitalista, sendo uma das principais formas de absorver excedentes. Uma proporção significativa da mão de obra global trabalha na construção e manutenção do ambiente construído. O processo de desenvolvimento urbano mobiliza grandes quantidades de capital, associado geralmente sob a forma de empréstimos de longo prazo. Esses investimentos baseados na dívida tornam-se frequentemente epicentros para a formação de crises capitalistas, como ocorreu em 2007-2008. O lado mais sombrio da absorção de excedentes pela

reestruturação do espaço urbano implica, no entanto, repetidos surtos de transformação e restauração através da destruição criativa, enfatizando a importância desses momentos de reforma periódica do ambiente construído na coincidência com crises capitalistas. Esse processo tem uma dimensão de classe, pois geralmente são os pobres, os desfavorecidos e os marginalizados pelo poder político e econômico que mais sofrem com isso (Harvey, 2010 e 2014; e Gottdiener, 1985).

Sabe-se que a reabilitação urbana envolve quase sempre grandes investimentos que dificilmente podem ser suportados por uma só entidade, pública ou privada. O que acontece é que o desafio da revitalização do centro histórico é de tal forma ambicioso nos objetivos, no conjunto dos *stakeholders*, nos investimentos que envolve e na extensão temporal que implica, que torna praticamente inviável ser levado a cabo individualmente ou apenas pelo Estado. Dessa forma, as novas tendências das políticas urbanas, desde o início do século XXI, orientadas sobretudo para cativar uma atração do investimento estrangeiro que mobilizasse esforços de redinamização da reabilitação do edificado em Lisboa, acabaram por desembocar na turistificação hegemônica nos bairros históricos da cidade, fomentando a emergência de formas mais agressivas de gentrificação turística e comercial, que têm levado ao deslocamento direto e indireto e ao agravamento da segregação residencial e fragmentação socioespacial. A estrutura física e as condições ambientais conheceram melhorias, mas a população pobre, imigrante e idosa foi deslocada do centro da cidade, e os grupos de maior rendimento ocuparam a área. Com essa transformação, a área foi reestruturada de acordo com as

expectativas da autoridade local e nacional, e o aumento das rendas para aluguel foi facilitado, ao mesmo tempo que o mercado de habitação e de arrendamento conhece fortes distorções, num esforço de responder à procura imobiliária de uma elite capitalista transnacional, como oportunidade lucrativa de especulação imobiliária e reprodução do capital investido. Essas conclusões reforçam a ideia de que a gentrificação é eficaz no processo de regeneração urbana e que está evoluindo no centro de Lisboa para outro nível de paradigma, agora fortemente acelerada por via de uma intensa turistificação, que a aproxima de um modelo mais expansionista e violento, de formas agressivas, típico dos moldes do protótipo desenhado na literatura anglo-saxônica e do Sul Global.

Nesse momento, todo esse quadro legal e fiscal é, desde o início do século XXI, responsável por esvaziar a habitação do seu estatuto de direito para ganhar o de mercadoria, à luz da turistificação e da financeirização do setor imobiliário. Pelo contrário, o poder público devia assumir um papel regulador e estabilizador do mercado imobiliário, que continua a seguir ao sabor dos grupos mais privilegiados, menosprezando os direitos da população e dos comerciantes locais.

Existem várias medidas que devem ser adotadas, nesse momento, para mitigar os impactos de uma gentrificação pelo turismo e que passam por adotar uma política de cidade que se faça de uma reabilitação urbana para e pelas pessoas, ao mesmo tempo que se combate a especulação imobiliária e promove o mercado social de arrendamento; ao invés do investimento em edifícios emblemáticos de grande projeção internacional ou de uma política de regeneração urbana única e exclusivamente

cativa das dinâmicas predatórias do grande capital imobiliário, ao abrigo da contínua financeirização do mercado de habitação.⁹

Todavia, a Câmara Municipal de Lisboa e o atual Governo de Portugal têm-se demonstrado atentos ao que se está a passar no centro histórico de Lisboa, até porque diversos movimentos locais (como comissões de moradores, associações de bairro, organizações não governamentais, etc.) e o meio universitário, em particular, a sociedade civil e a opinião pública, em geral, com o apoio da comunicação social, têm se manifestado, de forma a que se comecem a tomar medidas de regulação da intensa turistificação que se regista. No início deste ano, lançou-se o Programa de Rendas Acessíveis PRA (Lisboa PRA todos), um Fundo Nacional de Reabilitação Urbana, o Programa das "Lojas com História" e a aplicação da Taxa Turística em Lisboa. São medidas importantes e necessárias, todavia, tem-se revelado insuficientes, pois não influenciam diretamente o direito à habitação na cidade/centro. As várias medidas até agora tomadas pelo Governo e pela Câmara Municipal de Lisboa são uma condição importante para manter uma estrutura residencial e comercial sustentável e resiliente nos bairros históricos (aliás, importante fator de atratividade turística pela autenticidade que representa para o turista e visitante), mas não suficientes se não forem articuladas estruturalmente com uma política de habitação justa que garanta o direito à cidade. Só por via da fixação da população nos bairros, valorizando a função de residência permanente e não a de alojamento turístico ou *short-rental*, garantiremos uma procura constante que mantenha vivos o comércio local e a própria vida social nesses bairros.

Luís Mendes

Escola Superior de Educação de Lisboa. Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Centro de Estudos Geográficos. Lisboa, Portugal.

luis.mendes@ceg.ul.pt

Notas

- (*) O autor gostaria de agradecer aos avaliadores, pela análise imparcial que este artigo lhes mereceu, e pelos comentários críticos e pelas sugestões avançadas que permitiram melhorar o manuscrito inicial, embora reconheça que todo o conteúdo publicado seja da sua única e inteira responsabilidade.
- (1) O recurso a estas plataformas *online* permitem uma hiperescolha pelo lado da procura, bastante individualizada se pensarmos nas estadias organizadas via internet, mas também, do lado da oferta, a emergência de um micro-capitalismo rentista baseado no aluguel informal, que vai muito além da simples “economia de partilha” que parecia caracterizar o fenómeno no seu início, aliás, característica comum a quase todas as cidades do mundo com economias financeirizadas no pós-crise. É interessante denotar que este tipo de oferta tem vindo a criar tensões sobretudo junto dos grandes operadores da indústria hoteleira (AHP, 2016).
- (2) Decreto-lei nº 104, de 7 de maio de 2004, que criou o Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana de Zonas Históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística.
- (3) Que dá a possibilidade de investidores estrangeiros (nacionais de Estados terceiros) requererem uma autorização de residência para efeitos do exercício de uma atividade de investimento mediante o preenchimento de determinados requisitos, nomeadamente a realização de transferência de capitais, a criação de emprego ou compra de imóveis em áreas de necessária regeneração urbana.
- (4) Decreto-lei nº 53/2014, de 8 de abril.
- (5) Disponível em: <http://vidaimobiliaria.com/noticia/golden-visa-atribu-dos-no-1-semester-rendem-509m>. Acesso em: 10 jul 2016.
- (6) Disponível em: <http://www.diarioimobiliario.pt/Actualidade/Lisboa-Um-destino-prioritario-para-investir-em-imobiliario>. Acesso em: 2 jul 2016.
- (7) O ano de 2016 fecha com um investimento de 18,1 mil milhões de euros resultantes de transações imobiliárias, sendo 4 mil milhões de investimento estrangeiro. Valores ligeiramente acima do ano de 2015, quando foram alcançados 15 mil milhões de euros, dos quais 3,3 mil milhões de investimento externo. Esses números foram avançados por Reis Campos, presidente da Confederação Portuguesa da Construção e Imobiliário – CPCI, que refere esse ano como muito positivo, resultado de um renovado interesse dos investidores nacionais e estrangeiros e de maior dinâmica na Reabilitação Urbana. No terceiro trimestre, as transações de imóveis, em número, registaram um crescimento de 15,8% em comparação ao ano passado, e o licenciamento de obras cresceu 13,4%. O mercado imobiliário, nesse ano, manteve-se, na opinião do responsável, atrativo sobretudo devido à baixa atratividade dos produtos financeiros

oferecidos pelos bancos, dado o atual nível das taxas de juro, a procura dos investidores estrangeiros, o programa dos Golden Visa, o Regime de Tributação de Residentes Não Habituais, impulsionados pelo bom momento que as atividades ligadas ao turismo atravessam. Mesmo assim, é necessário incentivar mais o setor, defende Reis Campos. Disponível em: <http://www.diarioimobiliario.pt/Actualidade/18-1-mil-milhoes-de-euros-investidos-em-imobiliario-este-ano>. Acesso: 31 dez 2016.

- (8) Vide <http://www.diarioimobiliario.pt/Actualidade/Portugal-investimento-imobiliario-aumenta-225-face-a-2015>. Acesso em: 20 abr 2016.
- (9) Desde abril de 2016, tenho desdobrado esses dois pilares de luta em três níveis de atuação (do mais geral para o mais particular: i) inovação crítica na concepção e implementação de processos locais de regeneração urbana; ii) princípios, políticas e práticas para impedir o desalojamento e a expulsão; iii) tomada de medidas e iniciativas concretas para assegurar o “direito à habitação”, em detrimento da “gentrificação pelo turismo”) num documento que contém diversas medidas de combate e mitigação dos efeitos da turistificação e da gentrificação turística em Lisboa, de forma a manter e fixar a população nos/dos bairros do centro histórico de Lisboa, uma das cidades europeias com a menor densidade populacional. Vide Mendes (2016d).

Referências

- AHP (2016). *Alojamento Local em Portugal: Qual o fenómeno?* Nova School of Business and Economics, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Associação de Hotelaria de Portugal. Lisboa (mimeo).
- ALVES, R.; PEREIRA, M. e RAFEIRO, M. (2015). “O Memorando de Entendimento e as reformas no mercado de arrendamento e na reabilitação urbana”. In: LURDES RODRIGUES, M. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.). *Governar com a Troika: políticas públicas em tempo de austeridade*. Coimbra, Almedina.
- ASHWORTH, G. e PAGE, S. (2011). Urban tourism research: recent progress and current paradoxes. *Tourism Management*, n. 32, pp. 1-15.
- ASHWORTH, G. e TUNBRIDGE, J. (1990). *The tourist-historic city*. Londres, Belhaven.
- ATKINSON, R.; BURROWS, R.; GLUCKSBERG, L.; KEI HO, H.; KNOWLES, C. e RHODES, D. (2017). “Minimum City? The deeper impacts of the ‘super-rich’ on urban life”. In: FORREST, R.; WISSINK, B. e KOH, S. Y. (eds.). *Cities and the superrich: real estate, elite practices and urban political economies*. Londres, Palgrave.
- AVELÃS NUNES, A. (2013). *O Estado capitalista e as suas máscaras*. Lisboa, Edições Avante.
- _____ (2016). *O Keynesianismo e a Contra-Revolução Monetarista*. Lisboa, Página a Página.
- BAUMAN, Z. e BORDONI, C. (2016). *Estado de Crise*. Lisboa, Relógio d’ Água.
- BLYTH, M. (2013). *Austeridade. A história de uma ideia perigosa*. Lisboa, Quetzal.
- BOURDIEU, P. (2014). *Sobre o Estado*. Lisboa, Edições 70.

- BOURDIN, A. (2011). *O urbanismo depois da crise*. Lisboa, Livros Horizonte.
- BRENNER, N.; PECK, J. e THEODORE, N. (2012). Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 13, n. 26, pp. 15-39.
- _____. (2013). "Neoliberal urbanism: cities and the rule of markets". In: BRIDGE, G. e WATSON, S. (eds.). *The new blackwell companion to the city*. Oxford, Wiley Blackwell.
- BROWN, W. (2015). *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. Nova York, Zone Books.
- CARLOS, A. F. A. (org.). (2015). *Crise Urbana*. São Paulo, Contexto.
- CLARK, E.; LARSEN, H. e HANSEN, A. (2015). *Financialisation of built environments: a literature review*. Leeds, Fessud.
- CML (2012). *Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa: 2011-2024*. Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa.
- CÓCOLA-GANT, A. (2015). Tourism and commercial gentrification. *RC21 International Conference on "The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life"*. Urbino (Italy), pp. 27-29.
- CONFIDENCIAL IMOBILIÁRIO (2016). *Portuguese Housing Market Sourvey*. Relatório Mensal, outubro. Lisboa (mimeo).
- DARDOT, P. e LAVAL, C. (2013). *The new way of the world: on neo-liberal society*. Londres, Verso.
- DELGADILLO, V. (2015). "Patrimonio urbano, turismo y gentrificación". In: DELGADILLO, V.; DÍAZ, I. e SALINAS, L. (orgs.). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. Coyoacán, Instituto de Geografía, UNAMP.
- ECKARDT, F. e SÁNCHEZ, J. (2015). *City of crisis. The multiple contestation of southern european cities*. Bielefeld, Transcript Verlag.
- FERNANDEZ, R.; HOFMAN, A. e AALBERS, M. (2017). London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite. *Environment & Planning A* (forthcoming).
- FLORIDA, R. (2002). *The rise of the creative class. And how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. Nova York, Basic Books.
- GOTHAM, K. (2005). Tourism gentrification: the case of New Orleans' Vieux Carre (French Quarter). *Urban Studies*, v. 42, n. 7, pp. 1099-1121.
- GOTTDIENER, M. (1985). *The social production of urban space*. Austin, University of Texas.
- HACKWORTH, J. (2007). *The neoliberal city: governance, ideology and development in american urbanism*. Nova York, Cornell University Press.
- HALL, T. e HUBBARD, P. (1996). The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies? *Progress in Human Geography*, v. 20, p. 2, pp.153-174.
- HARVEY, D. (1978). The urban process under capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 2, pp. 101-131.
- _____. (1982). *The limits to capital*. Blackwell, Oxford.
- _____. (1985). *The urbanization of capital*. Blackwell, Oxford.

- HARVEY, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71 B (1), pp. 3-17.
- _____. (2001). *Spaces of Capital. Towards a critical geography*. Routledge, Londres.
- _____. (2010). *The enigma of capital and the crisis of capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (2012). *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Londres, Verso.
- _____. (2014). *Seventeen contradictions and the end of capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- HIERNAUX, D. e GONZÁLEZ, C. (2014). Turismo y gentrificación: pistas teóricas sobre una articulación. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 58, pp. 55-70.
- JESSOP, B. (2012). "Neoliberalism". In: RITZER, G. (ed.). *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*. Oxford, Blackwell.
- _____. (2016). *The State: past, present, future*. Cambridge, Polity Press.
- JOHN LANG LASALLE – JLL (2015a). *Apartamentos Turísticos em Lisboa. Um Mercado em Crescimento*. Lisboa (mimeo).
- _____. (2015b). *Portuguese Real State Market*. Lisboa (mimeo).
- JONAS, A.; MCCANN, E. e THOMAS, M. (2015). *Urban geography. A critical introduction*. Oxford, Wiley Blackwell.
- KÜNKEL, J. e MAYER, M. (eds.) (2012). *Neoliberal urbanism and its contestations: crossing theoretical boundaries*. Nova York, Palgrave Macmillan.
- LAVADINHO, R. (2013). A Nova Lei do Arrendamento. *Seara Nova*, n. 1724, pp. 21-24.
- LAW, C. M. (2002). *Urban tourism. The visitor economy and the growth of large cities*. Londres, Mansell.
- LEES, L. (2003). Super-gentrification: the case of Brooklyn Heights, New York City. *Urban Studies*, v. 40, n. 12, pp. 2487-2509.
- LEES, L.; BANG SHIN, H. e LÓPEZ-MORALES, E. (eds.) (2015). *Global gentrifications: uneven development and displacement*. Bristol, Policy Press.
- _____. (eds.) (2016). *Planetary gentrification*. Bristol, Policy Press.
- LEFEBVRE, H. (2000 [1974]). *La production de l'espace*. Paris, Anthropos.
- LESTEGÁS, I. (2016). "Foreign investment and the commodification of Lisbon's Historic Center under austerity". In: GLAUDEMANS, M. e MARKO, I. (eds.). *City making & tourism gentrification*. Tilburg, Stadslab.
- LEY, D. (1980). Liberal ideology and the postindustrial city. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 70, n. 2, pp. 238-258.
- LOJKINE, J. (1997). O Estado Capitalista e a questão urbana. São Paulo, Martins Fontes.
- LÓPEZ-MORALES, E.; GASIC KLETT, I. e MEZA CORVALÁN, D. (2012). Urbanismo proempresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista Invi*, v. 27, n. 76, pp. 75-114.

- LURDES RODRIGUES, M. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.) (2015). *Governar com a Troika: políticas públicas em tempo de austeridade*. Coimbra, Almedina.
- MENDES, L. (2006). A nobilitação urbana no Bairro Alto: análise de um processo de recomposição socio-espacial. *Finisterra*, v. 41, n. 81, pp. 57-82.
- _____. (2008). *A nobilitação urbana no Bairro Alto: análise de um processo de recomposição sócio-espacial*. Tese de Mestrado. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- _____. (2013). Public policies on urban rehabilitation and their effects on gentrification in Lisbon. *AGIR, Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais e Humanas*, v. 1, n. 5, pp. 200-218.
- _____. (2014). Gentrificação e políticas de reabilitação urbana em Portugal: uma análise crítica à luz da tese rent gap de Neil Smith. *Cadernos Metrópole*, v. 16, n. 32, pp. 487-511.
- _____. (2016a). Tourism gentrification: touristification as Lisbon's new urban frontier of gentrification, Master Class *Tourism Gentrification and City Making*, Stadslab and Academia Cidadã, Lisboa, 16th April. (mimeo).
- _____. (2016b). "What can be done to resist or mitigate tourism gentrification in Lisbon? Some Policy Findings & Recommendations". In: GLAUDEMANS, M. e MARKO, I. (eds.). *City making & tourism gentrification*. Tilburg, Stadslab.
- _____. (2016c). Gentrificação: palavra suja do urbanismo austeritário, Dossier 256 "*Turismo: cidade e gentrificação*". Esquerda. Net. [policopiado] Disponível em: <http://www.esquerda.net/dossier/gentrificacao-palavra-suja-do-urbanismo-austeritario/44804>. Acesso em: 25 maio 2017.
- _____. (2016d). Manifesto Anti-Gentrificação. *Seara Nova*, n. 1737, pp. 19-24.
- _____. (2016e). As novas fronteiras da gentrificação na teoria urbana crítica. *Cidades*, v. 12, n. 20, pp. 207-252.
- _____. (2017). Gentrificação, financeirização e produção capitalista do espaço urbano. *Cadernos Poder Local*, v. 40, n. 155, pp. 56-86.
- MENDES, L. e CARMO, A. (2016). State-Led gentrification in an era of neoliberal urbanism: examining the new urban lease regime in Portugal. *International Conference Contested Cities "From contested cities to global urban justice – critical dialogues"*. Madri, 4-7 July.
- MILLET, D. e TOUSSAINT, E. (2013). *A crise da dívida. Auditar, anular, alternativa política*. Lisboa, Temas e Debates, Círculo de Leitores.
- MULLINS, P. (1991). Tourism urbanization. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 15, n. 3, pp. 326-342.
- PAULO, L. (2017). A questão da habitação, Portugal 2017. *Cadernos Poder Local*, v. 40, n. 155, pp. 11-25.
- PECK, J. (2010). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (2012). Austerity urbanism. *City*, v. 16, n. 6, pp. 626-655.
- _____. (2015). *Austerity urbanism. The neoliberal crisis of american cities*. Nova York, Rosa Luxemburg Stiftung.
- PECK, J. e WHITESIDE, H. (2016). "Financializing the entrepreneurial city". In: SCHÖNING, B. e SCHIPPER, S. (eds.). *Urban austerity: impacts of the global financial crisis on cities in Europe*. Berlim, Theater der Zeit.

- PENNY, J. (2016). "The (post)politics of fiscal retrenchment. Managing cities and people in a context of austerity urbanism". In: SCHÖNING, B. e SCHIPPER, S. (eds.). *Urban austerity: impacts of the global financial crisis on cities in Europe*. Berlim, Theater der Zeit.
- RODRIGUES, J. e TELES, N. (2015). "O neoliberalismo como intervencionismo de Mercado". In: BERNARDO, L. (org.). *Correntes invisíveis: neoliberalismo no século XXI*. Lisboa, Deriva.
- RODRIGUES, J.; SANTOS, A. e TELES, N. (2016). *A financeirização do capitalismo em Portugal*. Lisboa, Actual.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- ROSSI, U. e VANOLO, A. (2015). Urban Neoliberalism. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, v. 24. Londres, Elsevier, pp. 846-853.
- SANTOS, A. (2012). "Financeirização". In: SOUSA SANTOS, B. (ed.). *Dicionário das crises e das alternativas*. Coimbra, Almedina.
- SANTOS, A.; TELES, N. e SERRA, N. (2014). *Finança e habitação em Portugal*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Observatório sobre Crises e Alternativas.
- SCHUI, F. (2014). *Austeridade. Breve história de um grande erro*. Lisboa, Editorial Presença.
- SEIXAS, J. (2016). "Ten Theses upon the Historical Centre of Lisbon". In: GLAUDEMANS, M. e MARKO, I. (eds.). *City making & tourism gentrification*. Tilburg, Stadslab.
- SEIXAS, J.; TULUMELLO, S.; CORVELO, S. e DRAGO, A. (2015). Dinâmicas sociogeográficas e políticas na Área Metropolitana de Lisboa em tempos de crise e de austeridade. *Cadernos Metrópole*, v. 17, n. 34, pp. 371-399.
- SEVILLA-BUITRAGO, A. (2015). "Crisis and the city: neoliberalism, austerity planning and the production of space". In: ECKARDT, F. e SÁNCHEZ, J. (eds.). *City of crisis. The multiple contestation of southern european cities*. Bielefeld, Transcript Verlag.
- SMITH, N. (1979). Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital not people. *Journal of the American Planning Association*, n. 45, pp. 538-548.
- ____ (1987). Gentrification and the rent gap. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 77, n. 3, pp. 462-465.
- ____ (2005). "El redimensionamiento de las ciudades: la globalización y el urbanismo neoliberal". In: HARVEY, D. e SMITH, N. (eds.). *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- ____ (2009). "Ciudades después del Neoliberalismo?" In: SMITH, N.; OBSERVATORIO METROPOLITANO; ROLNIK, R.; ROSS, A. e DAVIS, M. (eds.). *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- STEGER, M. e ROY, R. (2013). *Introdução ao Neoliberalismo*. Lisboa, Actual.
- STORPER, M. (2016). The Neo-liberal city as idea and reality. *Territory, Politics, Governance*, v. 4, n. 2, pp. 241-263.
- TULUMELLO, S. (2015). Reconsidering neoliberal urban planning in times of crisis: urban regeneration policy in a "dense" space in Lisbon. *Urban Geography*, v. 37, pp. 117-140.

WILSON, J. e TALLON, A. (2012). "Geographies of gentrification and tourism". In: WILSON, J. (ed.). *The routledge handbook of tourism geographies*. Londres, Routledge.

ZWIERS, M.; GIDEON, B.; VAN HAM, M. e VAN KEMPEN, R. (2016). The global financial crisis and neighborhood decline. *Urban Geography*, v. 37, pp. 664-684.

Texto recebido em 18/jan/2017
Texto aprovado em 30/mar/2017

La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano?*

The neoliberal spatiality of social housing production in the metropolitan areas of Valparaíso and Santiago (1990-2014): for the ideological construction of a human face?

Rodrigo Hidalgo Dattwyler
Voltaire Christian Alvarado Peterson
Daniel Santana Rivas

Resumen

Más allá de la doctrina, el neoliberalismo se muestra como una ideología de producción espacial que ha comenzado a secuestrar el significado de reivindicaciones sociales, como el derecho a la ciudad y justicia espacial, convirtiéndolas en un "rostro humano" legitimador de la producción inmobiliaria, en el ámbito de acumulación capitalista. Este trabajo pretende indagar en los discursos oficiales involucrados en la generación de esta faceta, observando sus resultados en políticas de vivienda social tanto en Santiago como en Valparaíso, dentro del periodo señalado. Hacia el final se atienden cuestionamientos a este tipo de producción espacial, enfatizando en la hegemonía neoliberal y su rol en la gestión de un nuevo Estado neoliberal en Chile.

Palabras clave: ideología; vivienda social; neoliberalismo; utopías socio-espaciales.

Abstract

Beyond the doctrine, neoliberalism is shown as an ideology of spatial production that has begun to take over the meaning of social demands, such as the right to the city and spatial justice, converting these demands into a "human face" that legitimizes real estate production in the scope of capitalist accumulation. This paper aims to investigate official discourses involved in the generation of this facet, observing their results in social housing policies in Santiago and Valparaíso within the indicated period. Finally, this type of spatial production is questioned, emphasizing neoliberal hegemony and its role in the management of a new neoliberal State in Chile.

Keywords: ideology, social housing, neoliberalism, socio-spatial utopias.

La crisis sistémica que ha vivido la economía global en las últimas décadas, ha implicado un nuevo esfuerzo por reestructurar la hegemonía neoliberal. Los movimientos sociales alternativos, con sus reivindicaciones en torno al derecho a la ciudad, han fallado una vez más en el juego de saltar escalas y en producir utopías socio-espaciales que sean efectivas alternativas al neoliberalismo, posibilitando así que éste absorba sus reivindicaciones para convertirlas en mecanismos dinamizantes, al servicio de flujos y fricciones (Herod, 1997).

El neoliberalismo ha buscado reestructurarse mediante la construcción de un *rostro humano* que, además de ser una medida para sostenerse a sí mismo como hegemonía ideológica, también resulta favorable para reproducir las relaciones sociales de producción capitalistas. Esta afirmación, sin embargo, debe ser examinada en detalle. El *rostro humano* impreso sobre el modo de acumulación de capital, no ha sido precisamente una invención de operadores financieros reunidos en las convenciones globales de magnates; por el contrario, representa una tendencia al ajuste que el Estado neoliberal aplica sobre las políticas que se dirigen a los pilares básicos de la reproducción social: educación, salud y vivienda. Las tres son áreas estratégicas sobre las que el Banco Mundial (2015) o el Banco Interamericano de Desarrollo (Blanco et al., 2014) intervienen periódicamente con sendos documentos, cuya pretensión central está en consolidar líneas de acción conjuntas dentro de un contexto regional. Para ello, las crisis económicas que han azotado tanto a España (Coq-Huelva, 2013) como a los Estados

Unidos (Crump et al., 2008; Niedt y Martin, 2013), han servido como un propedéutico en la gestión de las políticas bancarias y de responsabilidad fiscal.

Pero ¿a qué se refiere este *rostro humano*? Los estudios acerca del neoliberalismo y su relación con la producción de espacio, contienen una serie de elementos comunes, donde destacan su veloz e irreversible instalación y la importancia del control social como parte de los dispositivos de estabilidad del modelo (Foucault, 2007; Oxhorn, 1999); u otras referidas en los últimos treinta años por distintas corrientes de la geografía y las ciencias sociales a nivel latinoamericano (Borón et al., 2004). Con todo, esta humanización del modelo neoliberal, se instala en las formas que el Estado administra para la focalización de recursos, por una parte; pero que también organiza en la puesta marcha de las políticas residenciales sobre la propiedad, particularmente de la vivienda social. Por ello, la espacialidad de estas transformaciones ha sido relativizada, aun cuando es un proceso inherente y, por lo tanto, lógico dentro de la estructuración económica de las sociedades contemporáneas y, muy especialmente, en el caso chileno. Las imágenes de este *rostro humano*, así como algunas de sus facetas o principales características, están presentes de forma temprana en el trabajo de David Hojman (1995), que ha tenido otros impactos significativos a nivel nacional, sobre todo en lecturas críticas o benévolas con las formas que el modelo neoliberal ha asumido en las últimas décadas (Atria, 2013; Hidalgo et al., 2016a).

El propósito de este trabajo es caracterizar elementos de base teórica sobre

aquellos componentes que dan estructura al *rostro humano* del neoliberalismo en Chile, cuya principal faceta de materialización y acción se localiza en el espacio social, principalmente el urbano; ello a partir de una revisión crítica a los documentos orientadores en la producción urbana, como práctica espacial desde el Estado, operada a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo chileno, entre los años 1990 y 2015. Por ello, se cotejan las principales ideas contenidas en las citadas fuentes y su relación con la construcción del relato ideológico del modelo neoliberal, a partir de evidencias normativas y de gestión territorial. Así, se establecen algunas directrices en la progresiva indagación sobre las economías que delimitan, modelan y articulan las relaciones socio-espaciales en Chile, contexto territorial considerado con alevosa recurrencia como el *Santo Grial* de las economías sociales de mercado y, por sobre todo, como el alumno más aventajado en la instalación y perfeccionamiento del neoliberalismo.

Quando el "derecho a la ciudad" se convierten en una faceta del *rostro humano* del neoliberalismo

Quando Henri Lefebvre ([1973] 2014) señalaba que la producción implicaba no sólo la generación material de mercancías, sino de sentidos y significados; tenía en mente también que la producción del espacio se orienta a producir ideología (Hidalgo et al., 2016a). En ese sentido, Erik Swyngedouw, en un análisis sobre la elaboración de ideologías asociadas

a la producción de naturaleza (2011), señala que una de las funciones de la ideología, es la de vaciar los contenidos sociales que se asocian a cierta categoría y reemplazarlos por otros que son útiles para ciertos fines políticos y económicos; de esa manera la sostenibilidad podría ser considerada como una ideología que intenta solucionar la degradación ecosistémica propia del desarrollo capitalista, a partir de mecanismos capitalistas como el pago por servicios ambientales, la venta de bonos de carbono y demás; vaciándose el contenido de la categoría naturaleza y dotándola de un nuevo sentido expresado como un "servicio" ambiental o ecosistémico (Swyngedouw, 2011). ¿Podría operar ese mecanismo de inversión ideológica respecto a las reivindicaciones del derecho a la ciudad? Carlos (2015) sostiene que, en efecto, esa categoría ha sido expropiada de quienes originalmente lucharon por ella, para ser transformada en una ideología con un alcance reformista. Se podría sostener entonces, que el neoliberalismo además de haber asumido un rostro verde, también busca un rostro humano y urbano, lo que implica vaciar de contenido tanto la noción de "derecho" como la de "ciudad" y darle nuevos sentidos. Desde luego, estos últimos dependen del contexto socio-espacial en el cual está inmerso el Estado, por lo que no resultarán, necesariamente, los mismos elementos significantes asignados para Chile (Zunino e Hidalgo, 2009), a los que se endilgan en los Estados Unidos o en el Reino Unido (Pierson, 1995).

En el caso chileno, las tensiones sociales y geográficas ocasionadas por la espacialidad neoliberal de la producción de vivienda implicaron, hasta mediados de la primera

década de los dos mil, la construcción ideológica de nuevos contenidos tanto de la noción del derecho como de la ciudad, imbricados en las sucesivas políticas de vivienda social y de reformas urbanas (Rodríguez y Sugranyes, 2004; Posner, 2012). La hipótesis que aquí se defiende es que la ciudad se ha cargado con un nuevo significado: un contenedor apolítico de mixtura social; mientras que el derecho a la misma se asume como la facilidad del usuario – no del ciudadano precisamente – al acceso a servicios de transporte, educación y salud (Salazar et al., 2014b).

La ciudad sería entonces un espacio de mixtura social, entre clases medias y bajas – la alta no aparece en el discurso, y la baja no es la que accede a la vivienda social sino la que reside en el centro en condiciones de precariedad – mientras que la noción de derecho a la ciudad se restringe a la facilidad de acceso a equipamientos que se mide, por la tecnocracia estatal, en distancias euclidianas (Sabatini y Brain, 2008). Ese nuevo sentido podría considerarse una forma no sólo de ganar un consenso político y atenuar el conflicto social potencial que genera la constitución de guetos inmensos en las periferias urbanas, sino una forma de abrir el lucrativo “mercado” de la vivienda social a las clases medias emergentes (Hidalgo et al., 2016b). Así el *rostro humano* y urbano del neoliberalismo chileno, estaría conduciendo a dos procesos: una “medianización con rasgos gentrificadores en el área central de la aglomeración de Santiago y Valparaíso” (Hidalgo y Borsdorf, 2005); y a la constitución de nuevas centralidades urbanas pero periféricas, configurando la localización y asiento de los proyectos de vivienda social para los pobres.

Sobre esto último, se concentra la atención de distintos trabajos, los cuales develan algunas de las “rugosidades espaciales” presentes en las soluciones habitacionales generadas durante las últimas décadas. En ellas, la lectura sobre el modelo neoliberal ha sido instalada desde una crítica a sus resultados, que pueden adicionarse a los ya citados respecto de distancias y servicios. Las lecturas sobre la gentrificación y las comunidades cerradas en las áreas periféricas metropolitanas del Gran Santiago (Sabatini y Salcedo, 2007); así como también la aplicación de modelos para el análisis de las *fragmentaciones residenciales* (Baehr y Meyer-Kriesten, 2007), han aportado interesantes insumos en la discusión, elevando la prioridad de intervenir sobre la conformación de un discurso-relato de Estado. Esto no deja de ser interesante, toda vez que el grueso de las discusiones sobre el modelo, se producen desde la crítica a la desregulación o el rol de los agentes privados.

La construcción del *rostro humano* en el neoliberalismo chileno

La idea acerca de una economía social de mercado no es para nada nueva y menos en Chile. La investigadora Pilar Vergara (1984) describe tempranamente la revolucionaria instalación del modelo, como una apuesta por convertir los bienes sociales en sustancias tasables y transables, en función de las necesidades de mercado. Entre otros elementos, se apoya en fuentes inmediatas a

los acontecimientos, permitiéndole establecer tres aristas esenciales en el discurso de los instaladores del modelo neoliberal en plena dictadura militar – 1973 a 1990 –, para comprender la mecánica del nuevo orden económico, las que han servido de guía para estudios consecutivos (Pozo y Vergara, 1990; Gárate, 2012):

a) el colapso del Estado de bienestar que, debido su gran escala y modelo de empleabilidad, pensiones y definición estratégica en el marco de políticas públicas, había impedido el *emprendimiento, desarrollo* y progreso del país durante el siglo XX;

b) el Estado, como asignador de recursos y actor principal en el mercado, demostraba ser un ineficaz administrador de las áreas sensibles para la población como salud, vivienda y educación; por lo tanto, debía reducir sus acciones hacia el aseguramiento de estas demandas para quienes quedarán fuera del nuevo sistema privado;

c) este nuevo Estado subsidiario sería el garante institucional en la estabilidad de las reglas del juego de las inversiones y emprendimiento económico, y actuaría como sostén ante los *moral hazards* inevitables en el progreso de las iniciativas privadas.¹

Estas aristas son pequeños testigos del efecto revolucionario que la acción cívico-militar tuvo sobre lo público. El golpe de Estado de 1973 en Chile es, de todas maneras, un evento refundacional en base a la violencia política, control social y transformación económica (Moulian, 2002; Valdivia et al., 2006-2008) pero también constituye un nuevo pivote en la producción de espacio.

El sostenido proceso de perfeccionamiento en la distribución de los subsidios para la vivienda social, supone la activa presencia del Estado como agente esencial en la producción de espacio residencial e inmobiliario. Si bien es cierto no ejerce un rol como constructor, sí dinamiza activamente al mercado y las transacciones entre agentes privados y sociales para garantizar el acceso, por la vía de aportes hacia la demanda (Tapia, 2014; Hidalgo et al., 2016a). Esta sinergia va de la mano con la intervención focalizada sobre la vivienda social, como principal fuente en la generación de una propiedad residencial expandida. Pero también emerge una intención fuerte sobre la radicación y normalización de tomas de terreno y campamentos; así como también en el saneamiento de títulos de dominio, acciones articuladas por distintas agencias públicas desde 1980 en adelante (Hidalgo, 2005). La finalidad en destacar estos elementos consiste en que no sólo casa *nueva* responde a esta idea de enfoque subsidiario desde el Estado, sino que también actúa de forma reiterada sobre sus anteriores políticas (Calvacanti y Cruz, 2014; Borsdorf e Hidalgo, 2008).

Son estas acciones políticas las que, precisamente, materializan el rostro humano del neoliberalismo y sus evidencias en la producción de espacio. En efecto, el neoliberalismo manifiesta una faceta espacial, debido a que la forma de reproducción del capital se sostiene en la renta futura sobre la propiedad residencial y, también, en base al flujo de deuda hipotecaria que la banca comercial capitaliza en los mercados

internacionales de bonos a largo plazo (Stiglitz, 2014; Krugman, 1992).

La continuidad del modelo: fortalecimiento neoliberal estructural

Ahora bien ¿cómo intervienen estos elementos en la producción de vivienda social? Los Estados contemporáneos, sobre la base de fundamentar o entregar un acervo reflexivo para las políticas públicas, mandatan estudios e informes de carácter técnico para intervenir en áreas deficitarias en cuanto a servicios mínimos sociales, siendo la vivienda uno de ellos.² El caso chileno es un ejemplo de ello: considerando que, para finales de la década de 1970 comienza una transformación del espacio urbano, en razón a la apertura del mercado de suelos, no fueron pocos los documentos elaborados para sustentar “técnicamente” la producción de propiedad residencial focalizada para los estratos sociales

de menores ingresos quienes además, no seducían en ese entonces a la banca comercial en el otorgamiento hipotecas.

Siguiendo lo anterior, proponer que el Estado neoliberal pretenda modelar un rostro humano para la economía social de mercado no es, en absoluto, un acto de ingenuidad. La inacabada gestión de suelos en favor de la cobertura para este tipo de residencias, ha sido ajustada y perfeccionada en los últimos decenios, en pos de consolidar operaciones habitacionales. Si bien a inicios de la década de 1990, la inclusión de nuevos subsidios para viviendas de carácter social tuvo fines expansivos, esto no evitó que el déficit presente en ellas se redujera. El Cuadro 1 expresa una conducta expansiva de los gobiernos chilenos desde el año señalada en adelante, donde resalta la iniciativa durante las dos primeras presidencias; para seguir en la inauguración del nuevo siglo con una contracción sobre estas políticas (ver Cuadro 1).

Cuadro 1 – Cantidad de instrumentos de subsidios habitacionales entregados por mandato presidencial (1992-2015)

Presidentes de la República	Periodo de mandato	Instrumentos aprobados
Patricio Aylwin Azócar	1990-1994	8
Eduardo Frei Ruiz-Tagle	1994-2000	7
Ricardo Lagos Escobar	2000-2006	5
Michelle Bachelet Jeria	2006-2010	4
Sebastián Piñera Echenique	2010-2014	3
Michelle Bachelet Jeria	2014-actualidad	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Minvu (2015).

En todo caso, no representan estos guarismos, la detención de Estado en la gestión subsidiaria-residencial; muy por el contrario, inaugura una estructura fiscal focalizada en la óptima cobertura de estos aportes. El siguiente cuadro exhibe algunos de los principales aportes fiscales para viviendas nuevas, subsidios habitacionales para nuevas residencias, las cuales pueden ser adquiridas de forma individual o colectiva (ver Cuadro 2).

Claro está, la acción subsidiaria tiene una materialización espacial relevante. La temida y anunciada escasez de suelo en las zonas centrales del país (Hidalgo, 2007), no amilanó la expansión habitacional hacia el periurbano de la macrozona urbana central del país, ni tampoco contrajo los precios de las nuevas viviendas, al menos desde 1995 en adelante (Salazar y Cox, 2014a). Sin embargo, el perfeccionamiento en un ordenamiento jurídico-subsidiario coherente con las necesidades insolutas por vivienda, ha delimitado un amplio campo de garantías en cuanto a la obtención de la *casa propia*, pero con precarios servicios en un contexto metropolitano donde el enfoque de lo residencial está asentado sobre los

desplazamientos y ocupaciones de sus millones de habitantes. Este último lleva décadas siendo observado por distintos estudios, los que han descrito las relaciones y tensiones presentes tanto en la movilidad como en el desarrollo cotidiano de las actividades urbanas (de Mattos, 2002; Tapia, 2014).

Entonces ¿cuál ha sido el espíritu de las políticas públicas para la construcción de la *casa propia*? Auscultar estas acciones requiere de una revisión sobre documentos clave, que no pertenecen a la legislación en sí, sino que forman parte de los dispositivos que la organizan y sustentan en el contexto del debate articulador de la ley. El *rostro humano* que ha sido descrito en lo precedente, no se configura sólo desde un orquestado conjunto de acciones institucionales; descansa también, en el asiento de las intenciones que cada gobierno pretende instalar. Por ello, es imposible sostener que la faceta espacial en la producción política de viviendas sociales sea ubicua cuando, en realidad, su resultado empata con transacciones del poder que decantan en un producto final, compuesto por lo residencial y su focalización en grupos precarizados.

Cuadro 2 – Principales subsidios habitacionales, periodo 1992-2014

Instrumento	Público objetivo	Precio de vivienda	Forma de postulación
Viviendas básicas modalidades SERVIU, 1993	Familias con ingresos mensuales entre 5 a 9 UF ³	Desde 200 hasta 400 UF	Individual (jefes de hogar); o colectiva (grupos de familias)
Programa de vivienda nueva básica, 1995	Familias con ingresos mensuales entre 5 a 9 UF	Depende del SERVIU de cada región	Individual (jefes de hogar); o colectiva (grupos de familias)
Programa de vivienda social dinámica sin deuda, 2007	Adultos mayores o grupos etareos sobre 65 años	Depende de MINVU-SERVIU la forma de aplicación del subsidio	Individual (jefes de hogar); o colectiva (grupos de familias)
D.S. 116, 2014	Familias vulnerables, primer quintil ⁴	Hasta 2000 UF en todas las comunas del país, exceptuando aquellas que la ley indica	Individual por familia

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Minvu (2015).

Construcción de relato espacial en las políticas residenciales (1990-2014)

El periodo posterior al término de la última dictadura militar en Chile, ha sido denominado como *transición a la democracia* (Richards, 1995). Sin embargo, y debido a la continuidad de políticas con impacto socio-espacial, es complejo establecer un cierre transicional. Los gobiernos retornan sobre un sistema de elecciones secretas, universales e informadas, pero ninguno de ellos ejecuta sustanciales cambios sobre el modelo económico; lo que ha sostenido los procedimientos para la asignación de recursos o el concurso para su adjudicación por parte de los grupos sociales más vulnerables, en los conocidos subsidios para la vivienda. En este sentido, la idea de un periodo de *postdictadura* para describir las formas políticas contemporáneas en Chile, ha sido refrendada en los últimos lustros (Mayol y Ahumada, 2015).

En este contexto, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo – Minvu – ha organizado un posicionamiento respecto de la producción de espacio urbano y residencial, que cada gobierno ha pensado para el país, desde 1990 en adelante. Existiendo en todos ellos elementos que se repiten, se destaca que cada escrito pretende levantar un sello distintivo excepcional. Los documentos principales evacuados durante el periodo indicado, corresponden a los siguientes:

a) *Política de Desarrollo Territorial (1993-1996)*. Gestionada entre los gobiernos del decenio demócratacristiano de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se construye sobre la

necesidad de generar equilibrios territoriales en la gestión pública del suelo urbano; las áreas metropolitanas y ciudades medias, bajo el emergente enfoque de sustentabilidad; el que aparece descrito no sólo como una declaración de necesidades ecológico-ambientales, sino que referido a la *eficiencia en el uso de los recursos, equidad social en la distribución de costo-beneficio y el compromiso social con el patrimonio y las futuras generaciones* (Minvu, 2012, p. 79).

Adosado a lo anterior, y como principal eje crítico, se describe la problemática en el ejercicio sin contrapesos del derecho a la propiedad, el que generaría *distorsiones* frente al perfil de bienes comunes y espacios públicos que son considerados como esenciales dentro de este conjunto de declaraciones. Por ello, al proponer mecanismos de compensación basados en el precio de las viviendas o exención de gravámenes territoriales, se configuran patrones de base para comprender que la distancia de la vivienda prioritaria para estratos vulnerables, constituye un resultado esperado por las políticas habitacionales y no una simple externalidad resultante de la articulación de instrumentos de planificación territorial que afecten distintas escalas (Hidalgo, 2007; Tapia, 2011).

Vale destacar que las reformas de este periodo, más allá del contenido y espíritu descrito, son el paso siguiente de políticas sociales iniciadas bajo el régimen militar. Ambos gobiernos citados más arriba, optaron por tomar las apuestas expansivas en materia de vivienda, de forma más sofisticada y tecnocrática, pero sin perder al mercado como articulador sobre la oferta y stock residencial para estos fines. Si al *rostro humano* debe

fechársele en alguna etapa, es probable que esta sea la más adecuada.

b) *Reforma Urbana (2001)*. Esta instancia tiene su génesis en un mandato mayor al reseñado anteriormente, cuya formación técnico-política representó la acción de distintas secretarías de estado en función de los temas propuestos.

El Consejo Nacional de la Reforma Urbana, órgano evacuado por la reforma señalada, tiene como objetivo principal acompañar a la presidencia de la nación, que en esa fecha estaba bajo la administración del socialista Ricardo Lagos Escobar, hacia "la definición de una política nacional urbana y con el diseño, formulación y coordinación de un Plan de Reforma Urbana".⁵ Lagos Escobar había dirigido anteriormente la secretaría de Obras Públicas, destacando el fuerte impulso a las concesiones en infraestructura entregadas a consorcios privados multinacionales, algo que tuvo continuidad durante su mandato, expandiendo este nicho de renta espacial a otras dimensiones, como la construcción de hospitales y cárceles.

Este nuevo Consejo tendría a su cargo, por lo tanto, la evacuación de productos pertinentes para la confección de políticas territoriales; coordinación interministerial e intersectorial entre los aparatos públicos adscritos al asunto espacial-residencial; además de las coordinaciones financieras para ejecutar los planes que de ello resultaren. Así, aparecen algunos elementos destacables para ilustrar la perspectiva de rostro humano que antecede a este apartado. Que el mercado sea considerado *como un eficiente regulador urbano y territorial* (MINVU, 2012, p. 123) es, de suyo, ejemplificador de la conducta esbozada.

Aunque la perspectiva habitacional no aparezca de forma directa en este trabajo, se proyecta longitudinalmente. La propuesta de un espacio urbano articulado en nuevos servicios, con una sólida estructura vial y donde los denominados *impuestos verdes* sean los que concentren el mayor aporte en bienes públicos como parques urbanos y cubiertas vegetales, busca definir una línea de base para la gestión de dispositivos de ordenamiento territorial efectivos, en cuanto al distanciamiento de los centros urbanos y los nuevos sectores habitacionales en las zonas metropolitanas. Esta condición aparece en estudios recientes acerca de sustentabilidad urbana en Santiago, principalmente, donde los episodios de crisis ambiental durante el invierno, no han decaído y sólo han ido al alza durante el último quinquenio (Schmitz, 2005; Smith y Romero, 2016).

c) *Avance para una Política de Desarrollo Urbano (2009)*. La primera presidencia de la también socialista Michelle Bachelet destaca, entre otros aspectos, por la instalación de una Red de Protección Social institucional, desarrollando una inédita articulación subsidiaria, gestándose un nuevo horizonte del Estado neoliberal chileno.

Este sistema, de carácter intersectorial, conocido como *Chile Solidario* (Mideplan, 2004), gestiona y ejecuta la principal focalización de recursos fiscales hacia la mantención de las áreas precarias del desarrollo social, tanto a nivel rural como urbano, considerando como ejes particulares el acceso a la salud; ingreso a la educación escolar en todos sus niveles (Galasso, 2011); participación en subsidios para la vivienda de carácter social (Posner, 2012); y empoderamiento administrativo de los

municipios junto al Ministerio de Planificación Nacional para cada una de las políticas que sean tributarias de esta nueva red.⁶ De la mano con esta estructura estatal enfocada en los sectores sociales de menor ingreso, aparece el concepto de derecho a la ciudad como espina vertebral en la producción de la citada perspectiva sobre el desarrollo urbano.

Esta referencia no es menor, especialmente si se considera que, en el anterior documento, debía ser el mercado quien regulase la producción equilibrada de lo urbano. Este caso representa, empero, el ingreso de la idea-fuerza que representa tal derecho en el debate sobre las ciudades en la actualidad.⁷ La responsabilidad del Estado sobre este nuevo mandato, se sintetiza en que

establecerá una "Política de Desarrollo Urbano Sustentable" basada en el "derecho a la ciudad", asegurando a todos/as los chilenos el derecho al acceso a bienes públicos de calidad, tales como: suelo urbano integrado, aire limpio; seguridad; transporte público, espacios públicos, áreas verdes y paisajes naturales protegidos; viabilidad urbana; equipamiento comunitario y acceso a servicios. Estos bienes públicos, imprescindibles para asegurar la calidad de vida urbana y la sustentabilidad a largo plazo de nuestras ciudades, no pueden depender sólo del mercado y la capacidad económica de las personas y familias para acceder a ellos. (Minvu, 2012, p. 134)

En lo anterior, no aparece siquiera mencionado el acceso a la propiedad residencial, que en los documentos precedentes estaba situado tanto las personas como en el mercado. El enfoque de este *derecho a la ciudad* consiste en la producción de entorno

habitacional, disgregando sus áreas de acción sobre el espacio público, los bienes y servicios presentes en las ciudades chilenas. Con todo, se hace una importante mención al panorama de la localización que han tenido las viviendas de interés social, reconociendo que el precio del suelo ha generado un destino para el sueño de la *casa propia* de este tipo, hacia las zonas con menor motilidad respecto de ocupaciones, actividades cotidianas o de salud, entre otros (Zunino e Hidalgo, 2009; Rovira, 2009).

d) *Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014)*. El documento final de esta secuencia considera un epígrafe relevante, al mencionar los conceptos de *ciudades sustentables y calidad de vida* como parte central en el cuerpo del documento. Si la lógica anterior había oscilado entre la normalización del espacio urbano, el rol del mercado y el *derecho a la ciudad*, con esta nueva etapa busca consolidar las posiciones anteriores, pero también se hace cargo del oxímoron de los tiempos: *justicia social*. Esto acontece durante el gobierno de Sebastián Piñera, el primer gobernante de derecha política electo en 52 años, quien instala una serie reformas denominadas como estructurales, pero sin alterar esta estructura de aportes. Incluso, como lo muestra una primera tabla en este trabajo, aumentó el número de instrumentos subsidiarios para la vivienda, como es el caso del subsidio al alquiler o el de localización, que se verá más adelante.

Para ello, la política inscribe doce principios rectores para esta nueva faceta, destacándose entre ellos la equidad, en cuanto al "acceso a bienes públicos urbanos, a participar en las oportunidades de crecimiento y desarrollo"; y la integración social, considerando que las ciudades "deben ser

lugares inclusivos, que entreguen condiciones básicas de calidad de vida a todos sus habitantes, respetando sus particularidades y su libertad de expresión" (Minvu, 2014). La relevancia de estas líneas de acción, más allá de la declaración de intenciones que el Estado manifiesta hacia el futuro, considera un campo de acción que, precisamente, se materializa sobre las formas de producción de espacio urbano.

Es interesante destacar que dichos principios, se reproducen en declaraciones más específicas dentro del citado documento. Esto, porque el componente principal sobre el cual se materializan estas líneas de acción es, precisamente, la vivienda social. Aquí el escrito es claro al refrendar que el principio de integración social debe contener nuevas situaciones de segregación urbana, y lo indica sosteniendo que

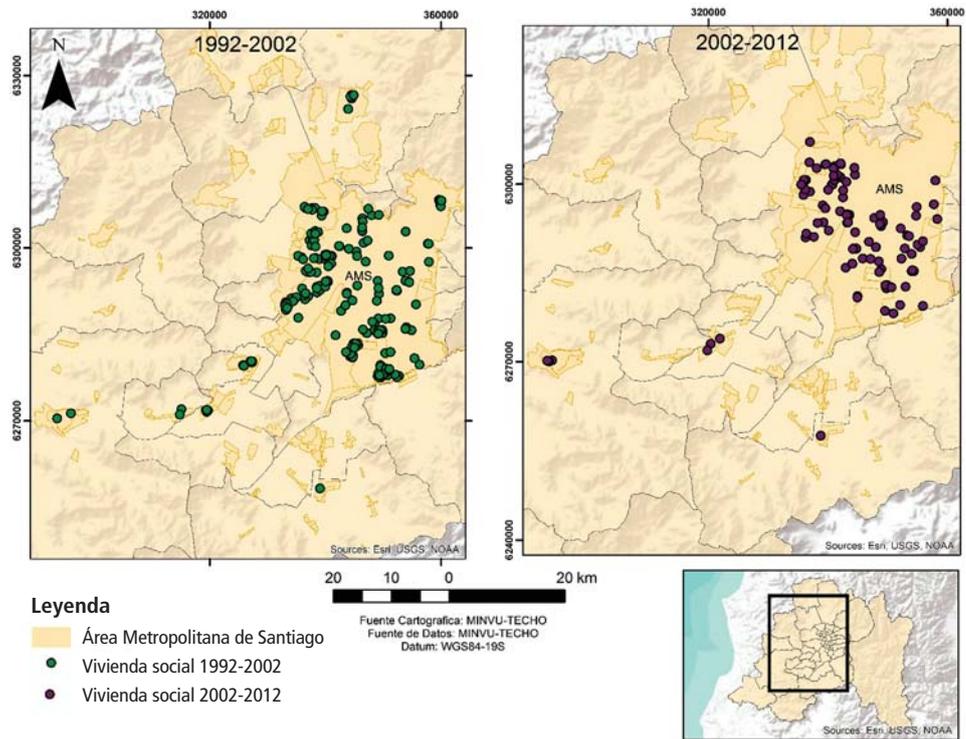
los programas de vivienda social deben considerar, especialmente, los aspectos que escapan de la iniciativa de los futuros residentes, como son la localización, los trazados del espacio público, la reserva de terrenos para equipamiento, los

elementos estructurales de las viviendas y la flexibilidad para su crecimiento. (Minvu, 2014, p. 26)

Estos elementos escapan de lo que ocurre, cuando las intenciones y subsidios se convierten en un conjunto de residencias para estratos sociales vulnerables, donde el acceso a servicios mínimos sociales, como educación y salud, es precario; y cuando el uso de espacios públicos sustentables en lo ambiental y social es escaso. El expolio urbano, que era desarrollado en la década de 1970 por Kowarick (2000), y que ha tenido en Chile importantes repercusiones, no logra revertir en el inicio de esta nueva propuesta para el desarrollo urbano, la compleja tendencia anterior (Burgos et al., 2011).

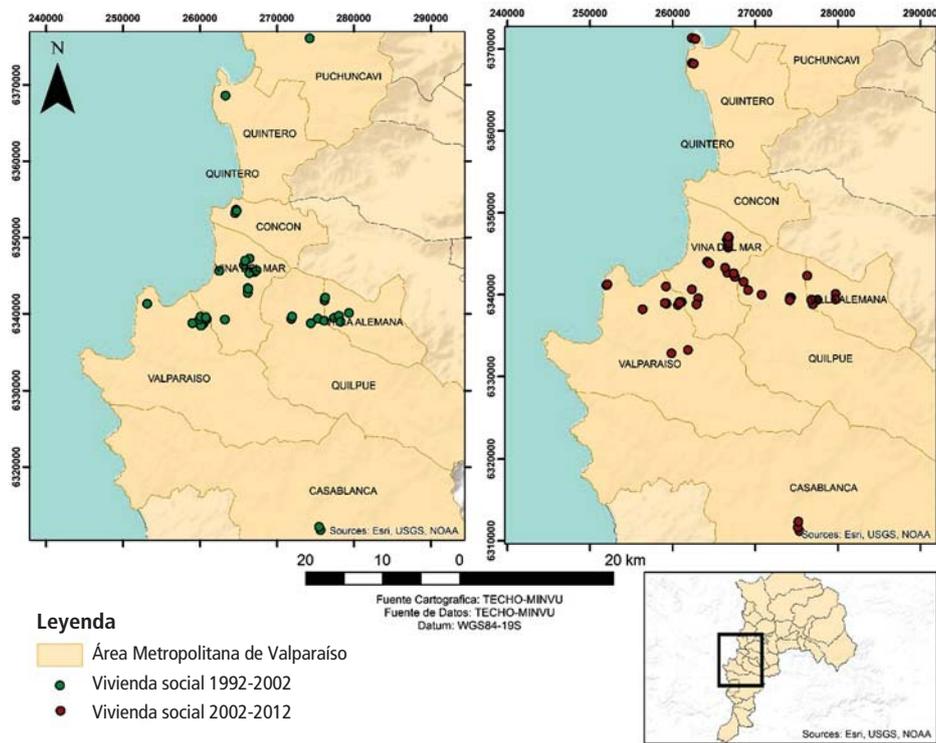
El más claro ejemplo respecto al continuismo en materia habitacional, está en la localización de los conjuntos residenciales en los veinte años que han sido referidos a lo largo del presente apartado. La siguiente ilustración expone dicha tendencia, la que permite abrir la discusión hacia el rol espacial de aquel *rostro humano* en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (ver Figuras 1 y 2).

Figura 1 – Localización viviendas sociales, área metropolitana de Santiago (1992-2002; 2002-2012)



Fuente: elaboración propia en base a datos Minvu-Techo.

Figura 2 – Localización viviendas sociales, área metropolitana de Valparaíso (1992-2002; 2002-2012)



Fuente: elaboración propia en base a datos Minvu-Techo.

Un montón de ladrillos o la cara visible del neoliberalismo en el espacio urbano metropolitano chileno

Al concretarse el retorno a la democracia en Chile, con ocasión del ascenso presidencial de Patricio Aylwin en 1990, son trazadas ciertas hojas de ruta con el fin de transparentar, primero, los reales resultados de las políticas sociales principalmente, que la dictadura cívico-militar había ejecutado, especialmente en el colofón de su periodo (1985-1980); y, desde ellos, organizar una agenda legislativa que diera cuerpo fundacional a una nueva democracia. Casi un tercio de todos los programas para la vivienda social fueron evacuados y puestos en rigor durante el gobierno del citado mandatario (ver Cuadro 1). Con ellas, el último decenio de la pasada centuria, consolida la mitad de los mismo, totalizando quince instrumentos de aportes fiscales para la vivienda.

Santiago: algunos ejemplos

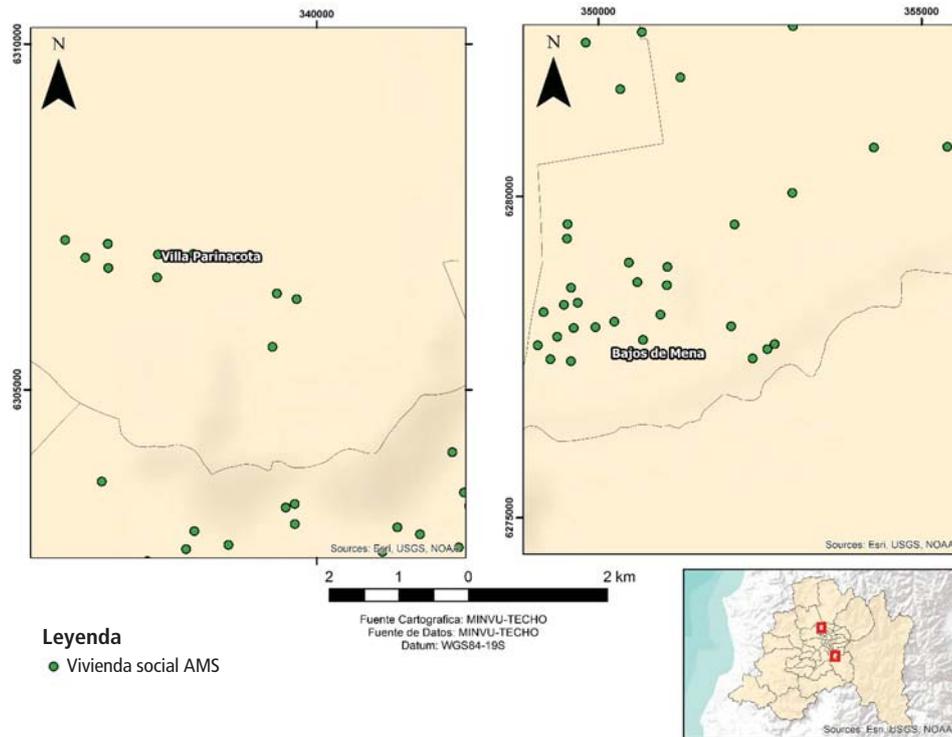
Aquí emergen varios elementos, que han sido revisados en distintas publicaciones. El más importante de todos, consiste en la apuesta programática por alcanzar un millón de viviendas decepcionadas por sus propietarios para el cambio de siglo (Hidalgo, 2005). Siendo un número complejo de alcanzar, se llega a dos tercios de los comprometidos, sin dejar de lado una importante serie de externalidades que sólo se visualizan en años posteriores, como

el colapso de los conjuntos residenciales de El Volcán (Portela, 2006) y Bajos de Mena en la comuna de Puente Alto.

Actualmente, el gobierno regional metropolitano de Santiago, desarrolla un plan de recuperación del sector Bajos de Mena, que albergó a los conjuntos habitacionales citados, en relación a una agenda prioritaria de cinco líneas: generar conectividad intercomunal; generar conectividad interna; nuevas áreas verdes; nuevo equipamiento; y regeneración y mejoramiento habitacional.⁸ Este conjunto de iniciativas empalma, de forma categórica, con los elementos descritos en las políticas de 2009 y 2014, donde aparecen dos gobiernos de signo político opuesto, como es el caso de Michelle Bachelet (2006-2010), militante de Partido Socialista de Chile; y Sebastián Piñera (2010-2014), quien llegó a la presidencia con el apoyo de los partidos políticos denominados como centro-derecha; y, además, quien firma como máxima autoridad la Política de Desarrollo Urbano de 2014.

No deja de ser relevante este último dato. La continuidad en la gestión residencial de viviendas sociales, constituye un elemento central en la perspectiva espacial del Chile contemporáneo. Además de las citadas localidades, existen otras que han sido intervenidas hacia el mejoramiento de barrios, remodelación de casas y departamentos en fachada e interiores; así como también la focalización de las redes de protección social, con el fin de aumentar la satisfacción residencial de quienes las habitan. El caso de la población Parinacota, ubicada en el extremo norte de Santiago, concentra una importante intervención de recursos fiscales (ver Figura 3).

Figura 3 – Aglomeración y localización de viviendas sociales en las poblaciones Parinacota y Bajos de Mena, Área Metropolitana de Santiago



Fuente: elaboración propia en base a datos Minvu-Techo.

A partir de 2012, y sirviéndose de las redes de protección social indicadas, se inicia un intenso plan de recuperación de barrios para el conjunto residencial Parinacota, cuyo principal objetivo declara la "regeneración de barrios ubicados en sectores urbanos consolidados, cuya recuperación mejorará la calidad de vida de sus habitantes y contribuirá a su integración social y urbana"⁹ ilustrando el presente accionar del Estado en materia de políticas públicas no sólo para la edificación de nuevas

casas o departamentos, sino que también en la valorización de ellas en remodelación de fachadas e interiores, incluyendo espacios públicos. Siguiendo la lógica de ciudad sustentable que enmarca la Política de Desarrollo Urbano de 2014, en que no han sido pocos los recursos focalizados bajo la idea de mejoramiento tanto de las propiedades como de su entorno (Arévalo, 2004). Este caso no es aislado, en absoluto, frente a otros escenarios en que el Estado se manifiesta de forma

oscilante en un periodo de tiempo, donde inicialmente entrega las viviendas de carácter social; para luego retornar en otra época al modo del conjunto habitacional Parinacota. La población El Castillo, en la comuna de La Pintana, refleja esta situación expectática, donde la espera por el retorno de lo público no es, por lo general, uniforme u homogénea (Alvarez y Cavieres, 2016).

Valparaíso: otros casos

Por otro lado, en el área metropolitana de Valparaíso, la pendular acción fiscal en el espacio urbano, se refleja en casos similares a los anteriormente indicados, pero con particularidades conflictivas entre lo natural y lo patrimonial.

La declaración patrimonial de 2003, por parte de Unesco, que sólo cubre al casco histórico de la ciudad-puerto; no se condice

en absoluto con lo que acontece hacia los cerros que envuelven la bahía de Valparaíso. A partir de una serie de incendios ocurridos entre 2013 y 2014, en la zona de La Pólvara y los cerros Mariposa y Las Cañas, entre otros, es develada la precariedad en el acceso a servicios de alcantarillado y electricidad regulada en aquellos sectores que, siendo habitacionales, carecían de planificación alguna. Esta crítica situación obliga al Minvu a tramitar una resolución que otorga, sin concurso alguno, aportes para la construcción de nuevas casas y departamentos; y así dismantelar posibles eventos de similares características en otras localidades del área metropolitana de Valparaíso, como es el caso de las comunas de Viña del Mar y Concón. El Cuadro 3 indica los aportes que reciben, en 2015, grupos sociales en copropiedad, bajo el subsidio para la construcción de condominios sociales en el marco del Programa de Protección al Patrimonio Familiar.

Cuadro 3 – Grupos beneficiados REX n° 2016, Ministerio de Vivienda y Urbanismo-Seremi Valparaíso, 2015

Comuna	Nombre del grupo	Total, aporte fiscal (millones de pesos)
Viña del Mar	Comité de Adelanto y Seguridad Ciudadana Polígono 1 La Concepción	896.869.792 ¹⁰
Concón	CCSS Horizontes del Mar-RPC	592.194.854

Fuente: elaboración propia en base a REX N° 2016 Minvu-Seremi.

La presencia de estos aportes, refrenda sólo una acción de la gestión subsidiaria residencial en el Estado neoliberal chileno. El mencionado programa patrimonial indica, además del financiamiento para la construcción de condominios sociales, la opción de financiar equipamiento comunitario o entorno; mejoramiento, refacción y remodelación de viviendas ya en patrimonio individual; optimización de los sistemas de calefacción y aislación para regiones del sur chileno; y obras de ampliación por individualización espacial de viviendas -cocinas, dormitorios o baños – (Minvu, 2011). Este programa ha tenido una continuidad desde 2007 a la actualidad, representando un conjunto de acciones a mediano plazo, que ha sido solventada por gobiernos de signo político antagónico, pero insertos en los ejes longitudinales que promueven las políticas de desarrollo urbano que se presentan en la sección anterior. En suma, es relevante señalar, que, entre dos gobiernos de distinto signo político, no se aprecian importantes diferencias entre los modelos de acceso a estos beneficios, sino que acusan una expansión hacia nuevos nichos de mercado, como la edificación de condominios sociales y la mantención del plusvalor de la vivienda, considerando que la propiedad habitacional constituye, en el caso de los grupos sociales beneficiados por estos aportes, la única fuente patrimonial efectiva hacia el futuro.

Ideas finales

Los resultados obtenidos a la fecha evidencian dos tendencias. La primera de ellas está en

que el neoliberalismo ostenta dentro de sus características, una importante faceta espacial que materializa los flujos de acumulación y renta en nichos urbanos de negocios y extracción de ganancias, principalmente (Lefebvre, 1976). En segundo término, el caso chileno evidencia particularidades en la sostenida expansión de negocios residenciales, lo que podría suponer que la subsistencia del modelo de acumulación neoliberal, en el sentido del espacio, opera como agencia en la urbanización extendida de las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago. En este caso, la vivienda social cumple un rol fundamental toda vez que ella incorpora a grupos sociales vulnerables a los circuitos del mercado laboral y el consumo, al convertirlos en propietarios de un bien raíz; y, en consecuencia, en sujetos de crédito (de Mattos, 2002).

Las unidades espaciales consideradas en esta revisión, conforman las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago, donde se concentra el mayor volumen de población en Chile; y, al mismo tiempo, donde la aglomeración de servicios urbanos y el consumo de bienes tiene un tamaño superior al resto del país. En este sentido, la producción residencial, las operaciones urbanas y la expansión de los subsidios focalizados en la demanda por vivienda social, han redibujado la trama de dichas metrópolis (Hidalgo et al., 2014), estableciendo variados nichos de acumulación y renta urbanas devengadas de las acciones que el Estado, en tanto agente esencial en la producción neoliberal del espacio, acomete en la organización territorial de lo urbano, para cubrir el requerimiento insoluto de la propiedad habitacional para grupos sociales vulnerables (Lencioni, 2011).

A pesar de que el neoliberalismo en las políticas urbanas y de vivienda social ha asumido un nuevo rostro humano, reflejado en el interés por la equidad, la mixtura social y la sustentabilidad – algo que se refleja en los planes y programas revisados – la retórica ideológica se aparta de las prácticas reales de producción de espacio urbano que siguen ocasionando una mayor perifización de las clases populares ahora expulsadas a las periferias de lo que Hidalgo et al. (2014) denominan como Macrozona Urbana Central y sobre todo la disolución de la ciudad en un magma informe de áreas híbridas en las que lo urbano degrada lo rural, y lo rural lo urbano (Lefebvre, 2014).

Se podría concluir que el neoliberalismo en las políticas urbanas y de vivienda

social en Chile ha redefinido no solamente el discurso de la planificación urbana y regional, sino que ha contribuido a facilitar la reproducción del capitalismo más allá de la minería y la agroindustria; la producción neoliberal del espacio urbano se convertido como lo señalaba Lefebvre (1976) en ámbito neurálgico para la acumulación de capital. Lo anterior ha ocurrido mediante la ampliación y mutación de lo que Harvey (2012) denomina “nexo Estado-Finanzas” y lo que Aalbers (2012) llama “complejo inmobiliario-financiero”. La trama ideológica que sustenta ese nexo y ese complejo hace menos evidente esa ampliación y mutación, por lo que interpretar ese proceso es una de las tareas pendientes de la economía política urbana de carácter crítico.

Rodrigo Hidalgo Dattwyler

Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía. Santiago, Región Metropolitana, Chile.

rhidalgd@uc.cl

Voltaire Christian Alvarado Peterson

Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía. Santiago, Región Metropolitana, Chile.

vcalvarado@uc.cl

Daniel Santana Rivas

Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía. Santiago, Región Metropolitana, Chile.

Idsantana@uc.cl

Notas

- (*) Este artículo expone los resultados de investigación acumulados en FONDECYT 1150360 “La política de Vivienda Social en las áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso: entre la desigualdad y sostenibilidad del desarrollo urbano (1992-2014)”.
- (1) Estos elementos son desarrollados por Pilar Vergara a lo largo del citado trabajo, y se presentan aquí de forma sintética (1984).
 - (2) Ante la imposibilidad de tipificar de forma homogénea el ansiado derecho a la vivienda, se evita proponer el argumento bajo tal categoría; esto, toda vez que en Chile al menos, el acceso a la propiedad residencial no se ejerce como derecho, para ningún grupo social.
 - (3) Los valores están expresados en unidades de fomento (UF) en la citada norma. La UF es unidad de cuenta que se utiliza para otorgar plusvalor a las hipotecas y bienes raíces en general; que, además, se reajusta diariamente dependiendo del comportamiento del indicador de precios al consumidor (IPC). El monto de una UF para el último día de agosto de 2016, corresponde a 26.209 pesos chilenos, equivalente a 41 dólares americanos.
 - (4) Los quintiles corresponden a la estratificación por ingreso per cápita, realizada a través de los instrumentos para la medición de la pobreza contenidos en Casen. El primer quintil concentra a aquellas familias cuyo ingreso mensual por integrante, no supera los 53.184 pesos chilenos, equivalente a 80,24 dólares americanos. El detalle de la encuesta puede consultarse en la web <http://www.encuestacasen.cl> (consultada en septiembre de 2016).
 - (5) Artículo 1°, Decreto n° 187 “Crea Consejo Nacional para la Reforma Urbana”, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 3 de noviembre de 2001.
 - (6) El municipio corresponde a la mínima unidad espacial en la administración territorial del Estado. La antecedente la provincia, que se refieren a un conjunto de comunas; y la región, que reúne a las provincias en áreas de mayor escala.
 - (7) Con la revisita permanente sobre la obra de Henri Lefebvre, se presenta un interesante espacio contemporáneo para la discusión acerca de este derecho a la ciudad que, si bien corresponde a la obra del filósofo francés su puesta en marcha, ha rebotado con mucha fuerza sobre instancias internacionales como Hábitat-ONU, y también en el debate académico.
 - (8) El detalle de todas las acciones que ejecuta al Intendencia de Santiago, quien dirige el gobierno regional, están contenidas en una página web dinámica y en permanente actualización hacia la comunidad. Está disponible en la dirección [https:// http://www.planintegralbajosdemena.cl/](https://http://www.planintegralbajosdemena.cl/) (Consultada en agosto de 2016).
 - (9) Artículo 1°, Resolución Exenta n° 3680/2012. Servicio de Vivienda y Urbanismo Metropolitano “Aprueba Convenio con Municipalidad de Quilicura. Programa de Recuperación de Barrios”.
 - (10) Los valores están expresados en unidades de fomento (UF) en la citada norma. La UF es unidad de cuenta que se utiliza para otorgar plusvalor a las hipotecas y bienes raíces en general; que, además, se reajusta diariamente dependiendo del comportamiento del indicador de precios al consumidor (IPC). El monto de una UF para el último día de agosto de 2016, corresponde a \$26.209 pesos chilenos, equivalente a \$41 dólares americanos.

Referencias

- AALBERS, M. (2012). "European Mortgage Markets Before and After the Financial Crisis". In: M. AALBERS (ed.). *Subprime cities. The political economy of mortgage markets*. Oxford, Blackwell.
- ÁLVAREZ, A. y CAVIERES, H. (2016). El Castillo: territorio, sociedad y subjetividades a la espera. *Eure*, v. 42, n. 125, pp. 155-174.
- ARÉVALO, F. (2004). *Rehabilitación de la población Parinacota-Quilicura*. Memoria de título para optar al título profesional de Arquitecto. Santiago, Universidad de Chile.
- ATRIA, F. (2013). *Neoliberalismo con rostro humano (veinte años después)*. Santiago de Chile, Editoria Catalonia.
- BAEHR, J. y MEYER-KRIESTEN, K. (2007). Santiago de Chile: a fragmented city? A factorial analysis of the urban structure in 2002 in comparison with 1970. *Erdkunde*, v. 61, n. 3, pp. 258-276.
- BLANCO, A.; FRETES, V. y MUÑOZ, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Nueva York, Monografía del BID-Banco Interamericano de Desarrollo.
- BORÓN, A.; GAMBINA, J. C. y MINSBURG, N. (Eds.) (2004). *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- BORSODORF, A. e HIDALGO, R. (2008). New dimensions of social exclusion in Latin America: from gated communities to gated cities, the case of Santiago de Chile. *Land Use Policy*, v. 25, n. 2, pp. 153-160.
- BURGOS, S.; JORGE, R.; MONTAÑO, R. y ATRIA, J. (2011). Tipologías residenciales en comunidades chilenas en condiciones de precariedad habitacional. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 29, n. 1, pp. 32-40.
- CALVACANTI, D. y CRUZ, B. (2014). A produção do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana da Baixada Santista: reafirmação da configuração metropolitana e exclusão socioterritorial. *Pensamento e Realidade*, v. 29, n. 3, pp. 116-134.
- CARLOS, A. F. (2015). "El "derecho a la ciudad" como pensamiento-acción". In: DE MATTOS, C. y LINK, F. (eds.). *Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y derecho a la ciudad*. Santiago de Chile, Ril Editores-Colección Estudios Urbanos UC.
- COQ-HUELVA, D. (2013). Urbanisation and financialisation in the context of a rescaling state: the case of Spain. *Antipode*, v. 45, n. 5, pp. 1213-1231.
- CRUMP, J.; NEWMAN, K.; BELSKY, E.; ASHTON, P.; KAPLAN, D.; HAMMEL, D. y WYLY, E. (2008). Cities destroyed (again) for cash: forum on the US foreclosure crisis. *Urban Geography*, v. 29, n. 8, pp. 745-784.
- DE MATTOS, C. (2002). Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago. ¿Una ciudad dual? *Eure*, v. 28, n. 85, pp. 51-70.
- FOUCAULT, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- GALASSO, E. (2011). Alleviating extreme poverty in Chile: the short term effects of Chile Solidario. *Estudios de Economía*, v. 38, n. 1, pp. 101-127.

- GÁRATE, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- HARVEY, D. (2012). *El enigma del capital*. Madrid, Akal.
- HEROD, A. (1997). From a geography of labor to a labor geography: labor's spatial fix and the geography of capitalism. *Antipode*, v. 29, n. 1, pp. 1-31.
- HIDALGO, R. (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago de Chile, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana-Serie GEOlibros Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____ (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Eure*, v. 33, n. 98, pp. 57-75.
- HIDALGO, R. y BORSODORF, A. (2005). Puerto abierto ¿ciudad cerrada? transformaciones socio-espaciales en la estructura urbana del área metropolitana de Valparaíso. *Revista Geográfica de Valparaíso*, n. 36, pp. 189-206.
- HIDALGO, R.; ARENAS, F.; PAULSEN, A.; SANTANA, D. y LINK, F. (2016b). "Discursos sobre justicia y desigualdad en las políticas de vivienda social en Chile". In: ORELLANA, A.; LINK, F. y NOYOLA, J. (eds.). *Urbanización planetaria y la reconstrucción de la ciudad*. Santiago de Chile, Ril Editores-Colección Estudios Urbanos UC.
- HIDALGO, R.; ARENAS, F.; SÁNCHEZ, R. y VOLKER, P. (2014). "La macrozona urbana central chilena: formas de crecimiento, vulnerabilidad y sustentabilidad". In: WILLIAMS, J.; HIDALGO, R.; BRAND, P. y PÉREZ, L. (eds.). *Metropolizaciones Colombia-Chile. Experiencias de Bogotá, Medellín, Santiago y Concepción*. Medellín, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.
- HIDALGO, R.; SANTANA, D. y ALVARADO, V. (2016a). "Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa". In: HIDALGO, R. et al. (orgs.). *Las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*. Santiago de Chile, PUC-Geolibros.
- HOJMAN, D. (1995) (ed.). *Neoliberalism with human face? The politics and economics of the Chilean model*. Liverpool, Institute of Latin American Studies-University of Liverpool.
- KOWARICK, L. (2000). *Escritos Urbanos*. São Paulo, Editora 34.
- KRUGMAN, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona, Barcelona Antoni Bosch.
- LEFEBVRE, H. (1976). *Espacio y Política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona, RIGSA.
- _____ (2014). *El pensamiento marxista y la ciudad*. México, Coyoacán.
- LENCIONI, S. (2011). "Referencias analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana". In: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R. e PEREIRA, P. (orgs.). *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo, FAUUSP-Serie GEOlibros.
- MAYOL, A. y AHUMADA, J. (2015). *Economía política del fracaso : la falsa modernización del modelo neoliberal*. Santiago de Chile, El Desconcierto.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN-CHILE (2004). *Conceptos Fundamentales Sistema de Protección Social Chile Solidario*. Ministerio de Planificación y Cooperación-Chile. Disponible en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_170.pdf. Consultado en: septiembre de 2016).

- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO-CHILE (2011). *Programa de Protección del Patrimonio Familiar*. Informe Final. Santiago de Chile, Minvu.
- _____. (2012). *Hacia una nueva Política Urbana para Chile. Antecedentes Históricos*. Santiago de Chile, Minvu-PNUD.
- _____. (2014). *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. Santiago de Chile, Minvu-PNUD.
- _____. (2015). *Informe final Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Propuestas para una política de suelo para la integración social urbana*. Santiago de Chile, Minvu.
- MOULIAN, T. (2002). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- NIEDT, C. y MARTIN, I. (2013). Who Are the Foreclosed? A Statistical Portrait of America in Crisis. *Housing Policy Debate*, v. 23, n. 1, pp. 159-176.
- OXHORN, P. (1999). Recent research on Chile: the challenge of understanding "success". *Latin American Research Review*, v. 34, n. 1, pp. 255-271.
- PIERSON, P. (1995). *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PORTELA, D. (2006). *El Volcán: etnografía de un ghetto en Santiago. Identidad, capital social y control cultural en la vivienda social*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Antropología Social. Santiago, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- POSNER, P. (2012). Targeted Assistance and social capital: housing policy in Chile's neoliberal democracy. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 1, n. 36, pp. 49-70.
- POZO, H. y VERGARA, P. (1990). Políticas sociales y extrema pobreza en Chile. *Proposiciones-Ediciones SUR*, v. 18, pp. 159-178.
- RICHARDS, B. (1995). Poverty and housing in Chile: the development of a neo-liberal welfare state. *Habitat International*, v. 4, n. 19, pp. 515-527.
- RODRIGUEZ, A. y SUGRANYES, A. (2004). El problema de vivienda de los "con techo". *Eure*, v. 30, n. 91, pp. 53-65.
- ROVIRA, A. (2009). "La construcción de una metrópoli regional: el caso de Puerto Montt, centro urbano intermedio del sur de Chile". In: HIDALGO, R.; DE MATTOS, C. y ARENAS, F. (eds.). *Chile: del país urbano al país metropolitano*. Santiago de Chile, Serie GEOLibros-Eure Libros.
- SABATINI, F. y BRAIN, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Eure*, v. 34, n. 103, pp. 5-26.
- SABATINI, F. y SALCEDO, R. (2007). Gated communities and the poor in Santiago, Chile: Functional and symbolic integration in a context of aggressive capitalist colonization of lower-class areas. *Housing Policy Debate*, v. 3, n. 18, pp. 577-606.
- SALAZAR, A. y COX, T. (2014a). Accesibilidad y valor de suelo como criterios para una localización racional de vivienda social rural en las comunas de San Bernardo y Calera de Tango. *Invi*, v. 29, n. 80, pp. 53-81.
- SALAZAR, A.; UGARTE, C. y OSSES, P. (2014b). Social exclusion associated with transport and its relation to the distribution of population density in the Melipilla Province, Santiago Metropolitan Region of Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 59, pp. 145-164.

- SCHMITZ, R. (2005). Modelling of air pollution dispersion in Santiago de Chile. *Atmospheric Environment*, v. 11, n. 39, pp. 2035-2047.
- SMITH, P. y ROMERO, H. (2016). Factores explicativos de la distribución espacial de la temperatura del aire de verano en Santiago de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 62, pp. 45-62.
- STIGLITZ, J. (2014). *El precio de la desigualdad*. Madrid, Punto de Lectura.
- SWYNGEDOUW, E. (2011). ¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada. *Revista Urban* (Nueva Serie), v. 1, pp. 41-66.
- TAPIA, R. (2011). Vivienda social en Santiago de Chile. Analisis de su comportamiento locacional, período 1980-2002. *Invi*, v. 26, n. 73, pp. 105-131.
- _____ (2014). Evolución del patrón espacial del emplazamiento de viviendas sociales en el Gran Santiago, Chile. 1980-2010. *Revista Geografica Venezolana*, v. 2, n. 55, pp. 255-274.
- VALDIVIA, V.; ÁLVAREZ, R. y PINTO, J. (2006-2008). *Su revolución contra nuestra revolución*. Tomos I y II. Santiago de Chile, LOM.
- VERGARA, P. (1984). *Auge y caída del neoliberalismo en Chile. Un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*. Santiago de Chile, Documento de trabajo-Programa Flacso.
- WORLD BANK (2015). *The estate of social safety nets 2015*. Washington D. C., International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.
- ZUNINO, H. e HIDALGO, R. (2009). Spatial and socioeconomic effects of social housing policies implemented in neoliberal Chile: the case of Valparaiso. *Urban Geography*, v. 30, n. 5, pp. 514-542.

Texto recebido em 28/out/2016
Texto aprovado em 17/maio/2017

A retração da acumulação urbana nas cidades brasileiras: a crise do Estado diante da crise do mercado

Urban accumulation downturn in Brazilian cities: the state crisis in view of the market crisis

Suely Ribeiro Leal

Resumo

A sintonia entre a crise econômica do estado brasileiro e a crise do mercado imobiliário leva à hipótese de estar havendo uma retração do processo de acumulação urbana nas cidades brasileiras. Ambas se situam no contexto da crise econômica mundial que têm afetado os países capitalistas desenvolvidos e periféricos desde 2008. No Brasil, essa crise tem se associado a uma crise de governabilidade política, que vem tendo impactos nos arranjos de governança pautados nas parcerias público-privadas e em modelos de empreendedorismo que deram sustentação aos grandes projetos urbanos veiculados pelas políticas de planejamento estratégico em estados e municípios metropolitanos nos anos recentes. Este artigo avalia a capacidade de sustentação da dinâmica da acumulação urbana diante da retração da produção imobiliária.

Palavras-chave: acumulação urbana; grandes projetos; mercado imobiliário; crise de governabilidade; empreendedorismo; Estado.

Abstract

The simultaneity between the economic crisis of the Brazilian state and the crisis of the real estate market raises the hypothesis that there has been a downturn in the urban accumulation process in Brazilian cities. Both crises are situated in the broader context of the global economic crisis that has been affecting developed and peripheral capitalist countries since 2008. In Brazil, it has been associated with a political governability crisis that has had implications for governance arrangements based on public-private partnerships, and also for entrepreneurship models that have supported large urban projects conducted by strategic planning policies in states and metropolitan municipalities in recent years. This article evaluates the sustainability capacity of the urban accumulation dynamics in view of the downturn in real estate production.

Keywords: urban accumulation; large projects; real estate market; governability crisis; entrepreneurship; State.

Introdução

As reflexões que norteiam este artigo se situam no âmbito das mudanças que vêm ocorrendo no espaço das cidades no contexto da dinâmica do Estado, da economia e da sociedade brasileira contemporânea, no qual são identificados novos atores globais que exercem o papel de agenciadores e interlocutores dos interesses do capital na esfera da produção do espaço urbano. A importância dos estudos sobre as tendências da ação do mercado imobiliário se deve ao papel, cada vez mais vigoroso, que esses atores vêm desempenhando como principais indutores da reconfiguração e produção do espaço e do processo de acumulação urbana das cidades brasileiras (Abramo, 2007; Leal, 2006, 2008a e 2008b).

Os impactos causados pela globalização e mundialização do capital sobre as cidades não são novos, particularmente em países em desenvolvimento, onde a segregação socioespacial sempre foi um marco da urbanização. A acumulação do capital, conforme especifica Harvey (2004, p. 88), é um evento histórico e geográfico que tem como função construir, destruir e reconstruir a cidade à sua semelhança. Nesses termos, a transformação da cidade passa a ser um fator implícito à reprodução do capital em épocas do ciclo de sobreacumulação, representando uma destruição criativa na paisagem da acumulação do capital (Chesnais, 1996; Sassen, 1998; Harvey, 2004, 2005 e 2009).

O foco de nossa indagação reporta-se ao comportamento dos atores que comandam a dinâmica do mercado imobiliário no sentido de provimento da oferta de megaprojetos urbanos e das demandas por eles geradas, levando em conta que há um emaranhado de redes de agentes econômicos globais que se imiscuem nos circuitos financeiros dos mercados locais monopolizados, no provimento desses tipos de empreendimentos. Nesse contexto, intervenções físicas de grande impacto, sustentadas por vultosos investimentos públicos e privados e associadas à construção de uma imagem atrativa da cidade para o mercado global, caracterizam um modelo de desenvolvimento apoiado no que Harvey denomina *emprededorismo urbano*.

Os interesses econômicos, voltados para a disputa pelos investimentos dos mercados imobiliário e financeiro articulados entre si na nova ordem mundial, têm o Estado como forte mediador que atua oferecendo as condições requeridas à sustentação da acumulação urbana capitalista e, em paralelo, instaurando canais de participação voltados para o atendimento pontual de demandas de caráter emergencial dos segmentos populares. Se, conforme Harvey, é na governança urbana, isto é, na coalizão de forças mobilizadas por diversos agentes sociais, que se origina o poder de organizar o espaço, cabe questionar: que tipo de governança tem conduzido prioritariamente a política urbana nas metrópoles brasileiras? Trata-se de uma postura estratégica adotada pelo Estado para legitimar-se como poder ordenador da sociedade?

Paradigmas do neoliberalismo: menos Estado, mais mercado

O avanço nas duas últimas décadas dos paradigmas que orientam o neoliberalismo – menos Estado (menos regulação, menos planejamento) e mais Mercado – veio a fortalecer a ação empresarial e empreendedora nas cidades brasileiras pela via dos governos locais e estaduais. As novas formas de governança urbana no exercício do poder e o fortalecimento da relação entre o público e o privado daí derivado intensificaram a dinâmica da acumulação urbana. Um marco desse tipo de governança foi a associação entre atores privados e administrações públicas na implantação ou gestão de grandes projetos urbanos. É fato, também, que esse modelo de gestão exige que o mercado e seus atores se aliem em formatos de governança corporativa, de modo a tornar seus negócios mais seguros e expostos a menores riscos, além de propiciar a harmonização dos interesses corporativos, fator decisivo para a ampliação da confiança dos investidores (Andrade e Rossetti, 2009).

Para o bom funcionamento desses formatos de governança, é de fundamental importância a presença do Estado, como elo de equilíbrio na regulação dos recursos e no provimento das infraestruturas que estimulem a presença dos grandes grupos na produção do solo urbano. Distintamente dos meios tradicionais de regulação de políticas públicas, o papel do Estado no estabelecimento de parcerias voltadas para viabilizar os grandes projetos surgidos nos anos recentes, pauta-se por promover intervenções que envolvem mudanças significativas no espaço urbano. Para Oliveira (2012, p. 79):

[...] grandes projetos – entendidos como aqueles capazes de promover rupturas significativas nas formas de reprodução e apropriação social do espaço urbano – têm características próprias que mobilizam novas justificativas e novos processos de legitimação para a articulação entre governos e interesses privados para a operação de transformações no ambiente construído, além de novas formas de planejamento e práticas específicas de relacionamento entre governos, empresariado e a população em geral.

Nas condições acima mencionadas, os meios urbano e social veem-se transformados por intervenções de natureza técnica e política nas quais os agentes econômicos se moldam pelo ideário do empresariamento, afetando a geografia do espaço e de seu território e permitindo o acesso do econômico aos meandros de todas as esferas da vida coletiva.

O capitalismo assume novas formas de hegemonia capitaneadas pelo capital financeiro, o qual passa a impor suas influências na dinâmica econômica, provocando instabilidade e induzindo uma constante reanimação do consumo e da ação produtivista na administração pública e nas instituições sociais. A capacidade do econômico de se imiscuir em toda parte caracteriza a acumulação urbana comandada pelo capital financeiro, trazendo riscos de apatia e de indiferença social e de medo, de aumento da violência e de destruição de valores democráticos da cultura urbana.

Conforme afirma Harvey (1996), a acumulação urbana depende da destruição criativa e da subordinação de formas de produção e consumo, da difusão de valores culturais que fortaleçam a competitividade, da sucção de mais-valia gerada em escalas que transcendem

a cidade, do controle de processos de valorização da terra urbana, da incorporação de conhecimento técnico no aumento da produtividade, da destinação de parte significativa da poupança das famílias e do capital público à expansão da produção, do acesso a valores de uso pela via exclusiva do mercado, e de convenções que estabeleçam a equivalência entre as mercadorias, incluindo o trabalho.

Os grandes projetos urbanos, apesar de suas diferenças, particularizam em conjunto a evolução recente da acumulação urbana: *shoppings centers*, condomínios fechados, prédios de escritórios e edifícios inteligentes e, com certo exagero, áreas revitalizadas, áreas estas que, por suas emissões estéticas unívocas, podem adquirir características similares às do objeto.

Esses tipos de projetos entraram em efervescência na década passada e foram viabilizados, sobretudo, por meio de parcerias entre atores privados e administrações públicas para a implantação ou gestão de grandes projetos urbanos. Foram responsáveis pelo intenso acirramento da acumulação urbana nas metrópoles brasileiras, tendo como vetores principais o mercado imobiliário e o capital financeiro. E foram desencadeados em formas diversas, a exemplos de bairros e cidades planejadas, revitalização de áreas centrais, processos de incorporação e transformação da estrutura fundiária e de geração e apropriação de mais-valias imobiliárias em áreas rurais, projetos urbanísticos e arquitetônicos associados a obras de infraestrutura, etc.

Onde esses projetos vigoraram, provocaram impactos muitas vezes danosos sobre os espaços físico, social e ambiental, além de terem contribuído para a consolidação de

mudanças na dinâmica espacial, política, institucional, etc.

Uma crítica que pode ser dirigida às parcerias originadas por esses projetos é sobre o ônus oriundo dos investimentos e riscos que recai, sobretudo, sobre o poder público. Como afirma Harvey (*ibid.*, p. 27), "os regulados começam a escrever as regras da regulação, enquanto o modo de tomada de decisão 'público' se torna cada vez mais opaco". Desse modo, na parceria público-privada há uma pactuação entre o Estado e o mercado, visando a garantir o aumento da acumulação do capital.

A emergência da crise econômica mundial e a conseqüente tendência à queda na taxa de lucro e à retração dos investimentos levaram à redução da acumulação urbana veiculada pelos grandes projetos, tendo em vista que o mercado imobiliário aparece como principal motor da crise.

É no contexto temporal de 2009 que ocorre a mais importante crise econômica e financeira mundial desde o final da Segunda Guerra Mundial. Para Chesnais (2010, p. 26):

[...] Essa crise começou no final de julho de 2007 e sofreu um salto qualitativo em setembro de 2008. O discurso "nada de crise aqui" foi sustentado em certo número de países, dentre os quais o Brasil. A ideia de diferenciação internamente a uma totalidade hierarquizada ajuda a perceber as diferenças nas relações de cada país no mercado mundial. Ela permite compreender por que os ritmos de desenvolvimento e as formas, assumidas por uma crise enorme tal como a crise atual, podem eles próprios ser diferenciados. Dessa forma, *The Economist* pôde lançar no seu site, em 14 de setembro de 2009, um artigo longo e substancial, intitulado "*Brazil and the crisis: late in, first out*".

O autor explica que, segundo os critérios de comparação internacionais mais frequentemente utilizados, *o Brasil foi bem menos atingido pela crise mundial que a maioria dos outros países, e que ele seria um dos primeiros das Américas a superá-la.* (Grifos nossos)

No entanto, o horizonte otimista traçado pelo *The Economist* foi desfeito. O incessante acirramento da crise econômica brasileira em 2015 não parecia um fato esperado em 2008, quando a maior potência mundial sofria uma grave desaceleração na sua economia.

A forte aceleração da crise econômica e política brasileira entre 2015 e 2016 nos conduz à hipótese de estar havendo, por parte dos empreendedores e investidores, dificuldades de manterem os arranjos de governança que pautaram suas ações nos anos recentes, veiculados pelas parcerias público-privadas e por um modelo de empreendedorismo que deu sustentação aos grandes projetos urbanos.

Nesse cenário, há a necessidade premente por parte do capital de fazer com que os setores indutores da acumulação urbana capitalista voltem a crescer, especialmente, o mercado imobiliário dirigido às classes de alta renda, e que haja o retorno à cena dos grandes projetos urbanos metropolitanos capitaneados pelo papel do empresariamento das cidades exercido pelos governos estaduais e municipais. Dito de outro modo, a retomada dos arranjos institucionais de governança público/privada.

Restam os questionamentos: "como a dinâmica da acumulação urbana pode se manter diante da retração da produção imobiliária?" e "que efeitos podem advir sobre o espaço social e econômico das cidades brasileiras?".

Grandes projetos urbanos: desafio para o futuro das cidades

Sob a influência da onda empreendedora que assolou as nossas cidades a partir da primeira década do século XXI, os grandes projetos urbanos assumiram formatos diferenciados de intervenção na produção do espaço urbano. Os mais significativos configuraram-se na presença dos condomínios residenciais fechados; nos megaeventos esportivos, envolvendo a construção de equipamentos e projetos imobiliários; nos projetos de reabilitação de áreas portuárias e/ou centrais; e nas operações urbanas. O denominador comum de todos eles foram os investimentos fundados nas parcerias público-privadas como meio da ampliação da valorização do território e da especulação imobiliária, em detrimento da reprodução das desigualdades sociais nas grandes cidades brasileiras (Compans, 2005; Leal, 2003).

Os sonhos do empresariamento foram sendo diluídos à medida que se intensifica a crise americana em 2008, induzida pela crise imobiliária. Mas, até lá, os grandes projetos urbanos foram enaltecidos por arquitetos e planejadores e por gestores públicos e empresários do mercado imobiliário envolvidos em sua bolha fictícia.

"Em sua 12ª edição, o Prêmio de Projetos Arquitetônicos do Futuro, ou Mipim, é a única competição que se concentra exclusivamente em projetos futuros – ela premia projetos não construídos ou incompletos". A concepção arquitetônica e urbanística de alguns dos grandes projetos premiados nesse Evento já

demonstra o sentido de ousadia e utopia que os eles carregam e a provável influência que passam a exercer. A grandiosidade e o estilo arrojado levam, muitas vezes, ao distanciamento da feição urbana das cidades para as quais são projetados, apesar da beleza nos traços e nas cores. As Figuras 1 e 2 dão a dimensão da imponência desses projetos, os quais não demonstram, no entanto, explicitamente os seus impactos para o futuro das cidades.

A emergência de Grandes Projetos Urbanos no caso do Brasil tem estado associada nos anos recentes à presença de megaeventos esportivos, a exemplo do Porto Maravilha no Rio de Janeiro, cidade-sede dos Jogos Olímpicos de 2016. Inúmeras têm sido as críticas aos aspectos da monumentalidade que carregam, às suas marcas de empresariamento e similitudes em relação a outros projetos de "sucesso" executados em outras cidades, a exemplo de

Figura 1 – Projeto Lago Paojiang, em Shaoxing, na China



Fonte: Disponível em <http://www.arquiteturaene.com.br/2014/03/premio-de-projetos-arquiteticos.html>. Acesso em: 22 dez 2016.

Observação: projetovencedor na categoria de Grandes Projetos Urbanos, criado pelo escritório Paul Kukez Architecture com a CRJA Landscape Architects e a Green Design Union.

Figura 2 – Projeto para EilandVeurLent em Nijmegen, Holanda



Fonte: Disponível em <http://www.arquiteturaene.com.br/2014/03/premio-de-projetos-arquiteticos.html>. Acesso em: 22 dez 2016.

Observação: Projeto vencedor na categoria de Regeneração e Plano Diretor, criado pelo escritório Baca Architects. O projeto prevê a construção de um prédio residencial de 70 metros e uma nova passarela.

Barcelona, espelho de intervenção bem-sucedida. No entanto, os altos custos de investimentos e o baixo retorno social fazem do projeto Porto Maravilha um protótipo de cidade-mercado, no qual o beneficiamento, por parte do Estado, aos interesses dos proprietários fundiários e promotores imobiliários fortaleceu enormemente a acumulação urbana. As Figuras 3 e 4 ilustram a nossa afirmação.

Na Região Metropolitana do Recife, a presença de grandes projetos urbanos se acelera em meados desta década, por meio de fortes investidas do mercado imobiliário, tendo sido inaugurados, na administração pública municipal e estadual, novos formatos de governança empreendedora, fundados nas Parcerias Público-Privadas (PPP) e em Consórcios Corporativos Privados. Uma série de intervenções urbanas, inicialmente de forma tímida, vai tomando vulto. Tais intervenções são lideradas pelas corporações imobiliárias locais e nacionais.

Alguns desses projetos já foram implantados, tendo se destacado pelo seu porte, como são os casos do Praia do Paiva, das Torres Gêmeas do Cais de Santa Rita, do *Shopping Rio Mar* e da *Via Mangue*. Já outros estão em andamento ou foram licenciados, a exemplo do *Convida Suape*, do *Projeto Multiuso Recife* e do *Projeto Novo Recife*.

A ganância de valorização concentrada, inicialmente, em bairros nobres, como *Boa Viagem*, hoje marcado por intensa verticalização, desloca-se para a região litorânea sul da metrópole recifense, no afã de atender à demanda do chamado mercado imobiliário turístico caracterizado pela associação da atividade hoteleira e residencial, presente nos grandes *resorts*.

Saturada a procura pelos empreendimentos litorâneos, novas convenções urbanas são constituídas, já se observando uma nova tendência de mobilidade territorial em direção

Figura 3 – Porto Maravilha – Rio de Janeiro – Simulação



Fonte: Disponível em <http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/simulacao>. Acesso em: 15 dez 2016.

Figura 4 – Galeria: Praça Mauá



Fonte: <http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/simulacao.aspx>. Acesso em: 15 dez 2016.

Figura 5 – Empreendimentos de impacto projetados para Área Central do Recife



- 01) Multiuso Recife
- 02) Rio Ave Corporate Center
- 03) Pólo Jurídico
- 04) Terminal de Integração Modal (Metrô/BRT)
- 05) Terminal de Integração Modal (Metrô/Transporte fluvial)
- 06) Novo Recife
- 07) Porto Novo

Fonte: Projeto Multiuso Recife – Memorial de Impacto / Odebrecht, 2014.

à área central da cidade do Recife, até então pouco valorizada em termos especulativos. A Figura 5 apresenta o elenco de intervenções em curso nesse território, destacando alguns empreendimentos situados nos bairros de Recife, São José, Joana Bezerra e Boa Vista.

Os empreendimentos de maior impacto na região central são os projetos Multiuso Recife e o Novo Recife. O primeiro, de autoria da Construtora Odebrecht Realizações Ltda., propõe-se a ser um empreendimento inovador, orientando-se segundo um programa arquitetônico-urbanístico que prevê funções de usos múltiplos: empresarial corporativo, lojas comerciais, estacionamento de veículos e espaços para reuniões de grupos corporativos e convenções.

Este programa diferenciado e complementar tem na integração decorrente do Projeto Arquitetônico a sua mais importante característica, em razão da

utilização de imóveis situados em duas quadras, resultando em duas glebas distintas com 12.169,40 m² para a gleba contida na quadra formada pela Av. Agamenon Magalhães, Rua Jaguapitã, Rua das Fronteiras e Rua do Paissandu, e, ainda, a gleba com 6.791,86 m² contida na quadra formada pela Rua das Fronteiras, Rua do Paissandu e Rua Mário Domingues. (Projeto Multiuso Recife – Memorial de Impacto / Odebrecht, 2014)

O projeto de maior impacto territorial e político proposto para área central do Recife é o do Novo Recife, de responsabilidade do Consórcio Novo Recife, integrado pelas empresas Queiroz Galvão, Ara Empreendimentos, GL Empreendimentos e Moura Dubeux Engenharia, e apresenta um formato de gestão de cooperação consorciada. As articulações público-privadas e os arranjos de governança nele estabelecidos foram marcados por intensos conflitos entre os atores: poder público

municipal, movimentos sociais e o mercado imobiliário. O projeto veio à tona mesmo com as fortes disputas travadas pelos movimentos junto aos representantes públicos e privados, tendo como motivação principal a luta pelo espaço público e pelo direito à cidade, contra a especulação imobiliária. O movimento liderado pelos grupos "Direitos Urbanos" e "Ocupe Estelita" tinha como alvo das reivindicações a proteção histórico-cultural-ambiental e urbana-territorial da área do Cais José Estelita, destinada à construção do empreendimento, já que o projeto previa intensa verticalização, impactando diretamente sobre a área tombada pelo Iphan e sobre o ambiente natural e construído. O movimento teve repercussões locais e internacionais, envolvendo intelectuais de renome, como David Harvey, professores universitários, artistas e cidadãos (Figura 6).

O Conselho de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Recife (CDU), cumprindo a sua função de fórum de negociação da política urbana municipal, foi a arena na qual se procederam os pontos de embates principais, tais como: o leilão realizado para cessão do terreno ao consórcio, cuja legalidade do processo foi questionada pelo Ministério Público Estadual; a intensa verticalização construtiva, já que o projeto previa a construção de 12 torres acima de 40 pavimentos; a reestruturação do sistema de infraestrutura e mobilidade urbana no local; e a relação entre os gestores públicos com os segmentos do mercado e o privado. Em 2016, o projeto, em novo formato, foi aprovado com a anuência de membros daquele Conselho. De acordo com as modificações introduzidas, prevê a construção de um complexo com atividades de habitação, comércio, serviços e lazer.

Figura 6 – Ato de Apoio ao Movimento Ocupe Estelita em novembro de 2014



Fonte: Arquivo do Núcleo de Estudos em Gestão Urbana e Políticas Públicas – Nugepp (2014).

Estão previstas 1.042 unidades habitacionais, distribuídas em 14 tipologias (apartamentos com área de 36 a 280 m²), duas unidades empresariais, com 205 salas de escritórios, duas

unidades hoteleiras, com oferta de 600 leitos, e um centro de convenções e eventos, além de biblioteca pública, quadras poliesportivas, entre outros equipamentos (Figuras 7 e 8).

Figura 7 – Proposta do Projeto Novo Recife 2016



Fonte: Disponível em: <http://www.novorecife.com.br/>. Acesso em: 20 out 2016.

Figura 8 – Projeto Novo Recife 2016



Fonte: Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=projeto+novo+recife+2015>. Acesso em: 15 out 2016.

Atualmente, os dois projetos citados encontram-se paralisados por conta da crise econômica que provocou forte retração no mercado imobiliário nacional e local, acirrada pela crise política, em face do envolvimento, nas investigações da Operação Lava Jato, das principais empresas construtoras e imobiliárias do País.

A retração acumulação urbana na Região Metropolitana do Recife

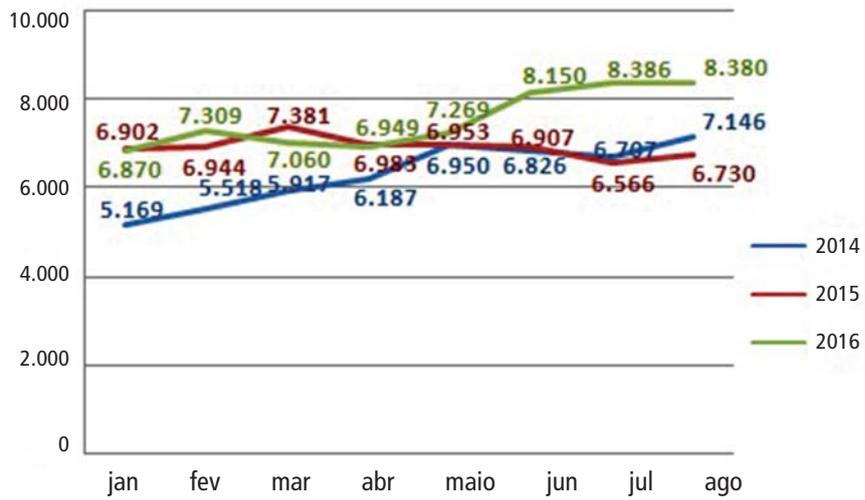
Neste item, tentaremos evidenciar algumas das características da retração do mercado imobiliário, observando, com base nas análises da Ademi sobre o Índice de Velocidade da Vendas (IVV), o perfil de oferta, lançamentos e vendas no período 2014 a 2016, tendo como exemplo a Região Metropolitana do Recife. Nosso intuito é demonstrar, de forma sucinta, que o fato de o mercado sofrer abalos, particularmente em 2016, evidenciados pelos poucos lançamentos e pela baixa procura, exigiu por parte dos agentes econômicos, convenções e pactuações

no sentido de enfrentamento da crise econômica. Artifícios de *marketing* e novos formatos de negociação não foram suficientes para enfrentamento e superação da crise que tem características estruturais e sistêmicas.

Nos anos de 2014 e 2015, as ofertas totais de imóveis chegaram a apresentar ligeira alta, provavelmente, por conta do programa Minha Casa Minha Vida, sofrendo queda mais acentuada em 2016, com a retração daquele Programa e o acirramento da crise econômica e política. A média da oferta ano foi mais intensa em 2015, reduzindo-se em 2016 (Figuras 9, 10 e 11).

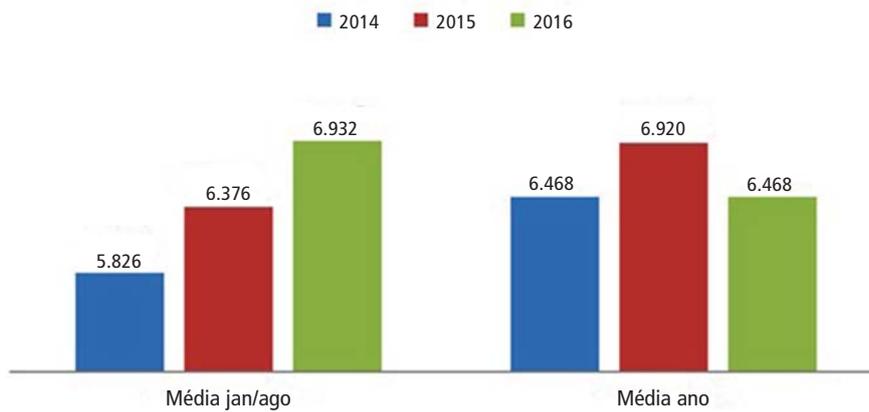
No ano de 2016, as vendas totais do mercado imobiliário na RMR atingiram a média anual de 351 imóveis, contra 311, em 2015, e 503, em 2014. Enquanto a média anual dos lançamentos foi de 212, em 2016; 227, em 2015, e 554, em 2014. Segundo a mesma fonte, entre 2014 e 2016, houve um recuo de lançamentos de 61,7%, enquanto as vendas caíram 31% no mesmo período, demonstrando ter havido estoque de imóveis em função do baixo poder de compra da população (*Diário de Pernambuco*, 17 e 18 de dezembro de 2016, apud IVVV/Ademi-PE – Figuras 12 e 13).

Figura 9 – Comportamento da Oferta Imobiliária na RMR (2014-2016)



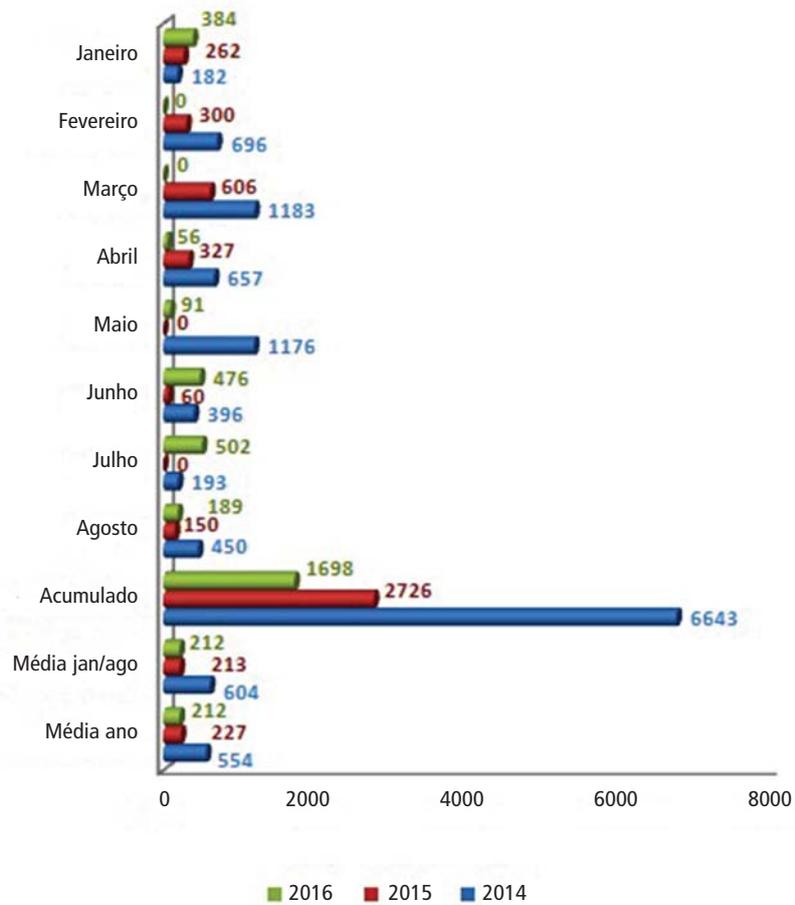
Fonte: *Diário de Pernambuco* de 17 e 18 de dezembro de 2016, apud IVVV/Ademi-PE.

Figura 10 – Média Ano da Oferta na RMR



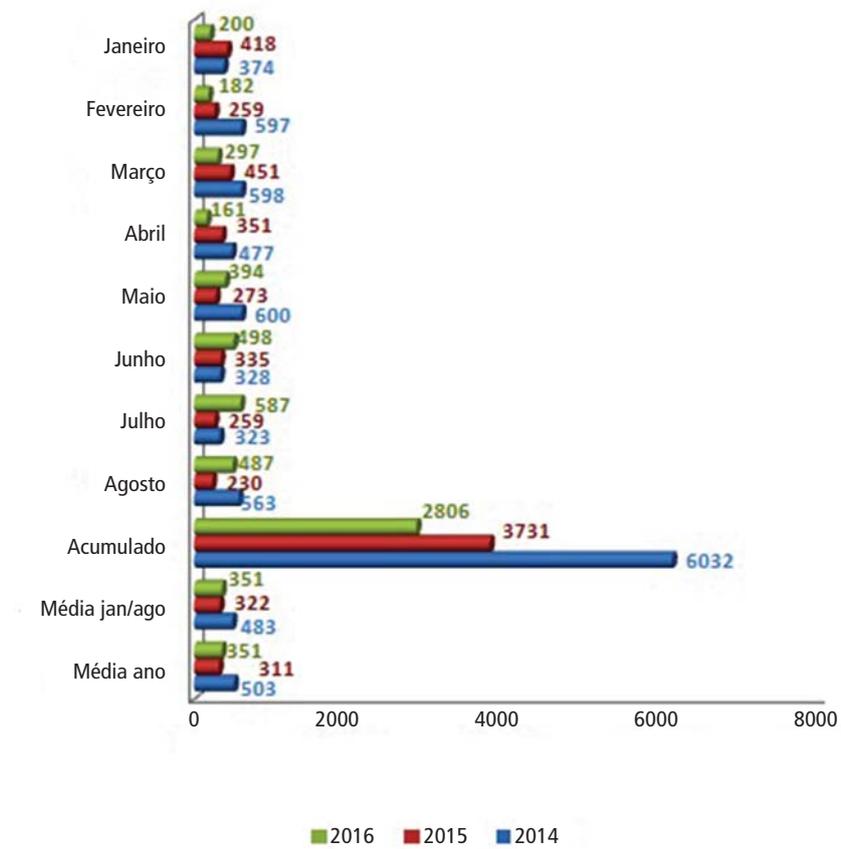
Fonte: *Diário de Pernambuco* de 17 e 18 de dezembro de 2016, apud IVVV/Ademi-PE.

Figura 11 – Lançamentos Imobiliários na RMR (2014-2016)



Fonte: *Diário de Pernambuco*, de 17 e 18 de dezembro de 2016, apud IVVVIAdemi-PE.

Figura 12 – Vendas do Mercado Imobiliário na RMR



Fonte: *Diário de Pernambuco*, de 17 e 18 de dezembro de 2016, apud IVVV/Ademi-PE.

Figura 13 – Relação vendas e lançamentos no mercado imobiliário na RMR



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados publicados no *Diário de Pernambuco*, de 17 e 18 de dezembro de 2016, apud IVVV/Ademi-PE.

Conclusões

A breve leitura sobre o momento de retração do mercado imobiliário, diante da crise econômica e de governabilidade do Estado brasileiro, aponta para algumas constatações a serem reforçadas através de pesquisa mais aprofundada sobre outras variáveis que implicariam maior proximidade do objeto, não viável neste artigo, como a necessidade de mensurar, por exemplo, a dinâmica do comportamento do mercado imobiliário em outras metrópoles e os níveis de seus impactos sobre a produção do espaço nacional.¹

O fato é que se observa, nos territórios metropolitanos, uma paralisia no mercado de construção civil, atingindo particularmente as

grandes empresas. Essa estagnação, decorre, por um lado, da ausência da contrapartida dos investimentos públicos, na medida em que as administrações municipais veem o dia a dia dos seus gestores de cuia na mão, em busca de recursos da União. Esses sintomas da Retração do Mercado Imobiliário são evidenciados na interrupção dos grandes projetos urbanos e dos arranjos de governança empreendedora que guiavam as ações dos estados e municípios. Por outro lado, a política neoliberal do atual governo federal tem favorecido o mercado financeiro, deslocando os investimentos a serem aplicados na indústria, nos serviços e no provimento de políticas públicas na área social, incluindo o setor habitacional. Por sua vez, as parcerias público-privadas são afetadas pela

crise financeira, levando os investidores imobiliários a ficarem impossibilitados, ora de se associar ao Estado para levar a frente as ações de empresariamento que deram sustentação aos grandes projetos urbanos, ora de dar continuidade aos programas habitacionais voltados para população de baixa renda, pela via do Programa Minha Casa Minha Vida.

Enquanto a roda financeira gira em torno de si mesma, os grandes empresários do setor da construção civil estão enjaulados, à espera da única saída que lhes é oferecida. Ou se tornam delatores, ou suas empresas correm o risco de falência, triturando-se em cacos de vidro que provavelmente não serão mais colados. As poucas oportunidades que podem ser

oferecidas para o retorno da acumulação urbana no setor imobiliário e a consequente geração de emprego e renda só serão possíveis, a nosso ver, com a restauração do estado social e o incentivo à ampliação de emprego e renda, pela via do próprio mercado imobiliário.

Conclui-se que, diante do panorama da crise de Estado e da economia capitalista, o mercado imobiliário brasileiro, maculado pelo rastro infrator da corrupção, termina não resistindo às teias da crise política, retraindo sua capacidade produtiva e de investimentos, atingindo a dinâmica da acumulação em face da incapacidade do capital em manter os fundamentos estratégicos da geração do valor e da mais-valia urbana nas cidades.

Suely Ribeiro Leal

Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE/Brasil.
suelyleal@terra.com.br

Nota

(1) Projeto de Pesquisa PQ/ CNPq, processo 306285/2016-9, Chamada: PQ 2016.

Referências

- ABRAMO, P. (2001). *A cidade caleidoscópica*. Rio de Janeiro, Bertrand.
- _____. (2007). A cidade com-fusa: A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, pp. 25-54.
- ANDRADE, A. e ROSSETTI, J. P. (2009). *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo, Atlas.
- BENKO, G. (1999). "Marketing et territoire". In: FONTAN, J.; KLEIN, J. e TREMBLAY, D. *Entre la métropolisation et le village global*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CHESNAIS, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã.
- _____. (2010). "Alguns elementos sobre o capitalismo contemporâneo e a crise econômica e financeira mundial". In: LEAL, S. e LACERDA, N. (orgs.). *Novos padrões de acumulação urbana na produção do habitat: olhares cruzados Brasil-França*. Recife, Editora Universitária UFPE.
- COMPANS, R. (2005). *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo, Editora Unespe.
- HARVEY, D. (1993). *Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Loyola.
- _____. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates-Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n. 39. Cidades: estratégias gerenciais, Ano XVI. São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos.
- _____. (2004). *Espaços de esperança*. São Paulo, Loyola.
- _____. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- _____. (2009). *O novo imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- LEAL, S. M. R. (2003). *"Fetichismo" da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil*. Recife, Companhia Editora de Pernambuco – Cepe.
- _____. (2006). *Produção imobiliária no processo de organização do espaço metropolitano do Recife*. Recife, Pesquisa do Nugepp/MDU/CNPq.
- _____. (2008a). *Vetores da acumulação urbana na constituição de novos territórios do mercado imobiliário na Metrópole do Recife*. Recife, Nugepp/MDU.
- _____. (2008b). *Acumulação urbana, mercado imobiliário e suas derivações no espaço Metropolitano do Recife*. Recife, Nugepp/MDU.
- LEFÈVRE, C. (2004). *Paris et les grandes agglomérations occidentales: comparaison des modèles de gouvernance – Barcelone, Berlin, Lisbonne, Londres, Madrid, Manchester, Milan, Montréal, Rome, Stuttgart, Toronto*. Paris, Mairie de Paris, Extramuros.
- NOVAIS LIMA, JR., P.; OLIVEIRA, F. L.; SÁNCHEZ, F. e BIENENSTEIN, G. (2007). Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Belém, Anpur.
- OLIVEIRA, F. L. de (org.) (2012). *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

- SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (2015). *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; GAFFNEY, C. e RIBEIRO, L. C. de Q. (orgs.) (2015). *BRASIL [recurso eletrônico]: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, E-papers.
- SASSEN, S. (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel.
- VAINER, C. (coord.); OLIVEIRA, F. L.; NOVAIS LIMA JR., P.; SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, O. A.; FIX, M.; MOURA, R. e FERNANDES, A. M. (2006). *Grandes projetos urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira*. Relatório técnico. Rio de Janeiro, LILP e IPPUR/UFRJ.

Sites

- <http://www.arquiteturaene.com.br/2014/03/premio-de-projetos-arquiteticos.html>
- <http://www.diariodepernambuco.com.br>
- <http://www.google.com.br/search?q=projeto+novo+recife+2015>
- <http://www.novorecife.com.br>
- <http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/simulacao.aspx>
- <http://www.selurb.recife.pe.gov.br/>

Texto recebido em 26/dez/2016
Texto aprovado em 15/mar/2017

A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência

The public policy for urban water supply and sanitation services in Brazil: financialization, commodification and resistance perspectives

Ana Lucia Britto
Sonaly Cristina Rezende

Resumo

Este artigo busca analisar a política pública de abastecimento de água e esgotamento sanitário durante as gestões do Partido dos Trabalhadores, entre 2007 e 2014, identificando, nos instrumentos da política, uma ambiguidade entre uma lógica mercantilizadora e uma lógica do saneamento como direito social. São examinados o crescimento das empresas privadas de saneamento no período, evidenciando suas características, e as mudanças recentes, com entrada do capital internacional. Finalmente, são apresentados, como o contraponto ao que vem ocorrendo no Brasil, casos internacionais de retomada da gestão pública, que demonstram que a privatização não é a única alternativa, e que é possível conciliar eficiência e uma lógica de saneamento como direito social.

Palavras-chave: saneamento básico; política pública; privatização, direito social; gestão pública.

Abstract

The article aims to analyze the public water supply and sanitation policy during the Brazilian Labor Party's administrations between 2007 and 2014, identifying, in the policy instruments, an ambiguity between a commodification logic and a logic of sanitation as a social right. It examines the growth of private sanitation companies in the period, showing their characteristics, and the recent changes promoted by the entry of international capital. Finally, it presents, as a counterpoint to what has been happening in Brazil, international cases of public management resumption, which demonstrate that privatization is not the only alternative, and that it is possible to reconcile efficiency and a logic of sanitation as a social right.

Keywords: *basic sanitation, public policy, privatization, social right, public management.*

Introdução

Neste artigo, busca-se traçar o perfil das pressões mercantilizadoras sobre os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, recuperando as políticas públicas implementadas entre 2007 e 2014, identificando-se projetos e ações promovidos pelos governos federal e estaduais, contrapondo-os às políticas de resistência do serviço de saneamento como serviço público identificadas em determinados países da Europa.

Para construir nosso argumento, recorremos ao referencial analítico que trata das lógicas mercantilizadoras na gestão das águas, em geral, e dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em particular, com base em autores da ecologia política da água e do campo da geografia crítica; recorreremos, também, ao referencial que trata da análise da política pública de saneamento.

No que diz respeito às lógicas mercantilizadoras na gestão dos serviços urbanos de água, o argumento central é que a água é um recurso escasso que deve ser gerido de forma eficiente. Na lógica neoliberal, a melhor maneira de assegurar essa eficiência é através de uma política de preços adequada e de gestores capazes de aplicá-la: as empresas privadas.

Para examinar as lógicas mercantilizadoras na gestão da água, recorreremos aos trabalhos de Loftus (2009) e de Swyngedouw (2004), na perspectiva da ecologia política da água. Para os autores, a injustiça na distribuição da água é um ponto de partida. Ao invés de encontrar respostas em promessas ou soluções técnicas, a ecologia política procura politizar o entendimento da distribuição de

água (Loftus, 2009). Swyngedouw mostra que a água, além de ser um elemento vital, possui um vasto significado no campo social, intelectual e cultural e internaliza relações de poder. Definindo o ciclo urbano da água, o autor mostra que ela é necessariamente transformada, metabolizada, em termos das suas características físico-químicas e, também, em termos das suas características sociais e dos significados culturais e simbólicos que lhe são atribuídos. No caso das cidades capitalistas, ou das cidades em que as formas de troca se estabelecem, sobretudo, pelas relações de mercado, a água também faz parte da circulação de dinheiro e capital (Swyngedouw, 2004).

A lógica da mercantilização da água, via sua inserção na circulação de dinheiro e capital, busca transformar esse recurso num *commodity*, gerando dependência a uma "política de preços" e sendo gradualmente submetida aos "processos de financeirização" e ao chamado "mercado de futuros" (Bruckmann, 2011, p. 212). Para a autora, essa visão é defendida por representantes de empresas privadas de água que concentram 75% do mercado mundial.

A circulação da água também pode ser entendida como governança urbana da água pautada no processo de decisão e de implementação sobre a alocação, o uso, o tratamento e a reciclagem de água urbana. A análise da governança urbana da água enfatiza atores e instituições que interagem na sua gestão. Detalhando essa perspectiva, Castro (2007) ressalta a perspectiva da governança como processo conflituado de interações entre governo, grandes empresas, partidos políticos, organizações da sociedade civil, representando interesses setoriais (sindicatos de trabalhadores e ONGs)

e agências internacionais (instituições financeiras internacionais e outros agentes do processo de governança global). Esses atores estão envolvidos em debates contínuos e em confrontos sociopolíticos sobre como governar serviços essenciais relacionados à água, por quem e para quem, representando o cerne do processo de governança democrática da água, caracterizado pelo diálogo e pela negociação, e também por crescente incerteza e por conflitos sociais e políticos prolongados (ibid.).

Podemos afirmar que a governança da água é determinada pelo que Heller e Castro (2007) denominam condicionantes sistêmicos: “processos socioeconômicos, políticos e culturais que estruturam e determinam as opções de políticas públicas”.

Em uma análise da economia política da água, Swyngedouw, Kaika e Castro (2016) mostram que, no cenário internacional, a organização dos sistemas urbanos de abastecimento de água pode, de forma geral, ser dividida em quatro estágios.

O primeiro vai até a segunda metade do século XIX, quando a maioria dos sistemas urbanos de água consistia de empresas privadas relativamente pequenas para o fornecimento de água a uma parcela restrita da população. A qualidade da água era variável, resultando em um padrão de abastecimento altamente estratificado, com a atuação das empresas visando, essencialmente, à geração de lucros para seus investidores.

O segundo é marcado por um processo de municipalização dos serviços promovida, principalmente, pela preocupação causada pela deterioração das condições ambientais e pelo aumento das exigências de salubridade urbana. A rentabilidade é, nesse contexto, uma

preocupação secundária, tendo em vista que se pode contar com subsídios oriundos da receita gerada por impostos públicos (seja no governo local, seja no nacional), e os sistemas de abastecimento de água tendem a se consolidar, expandindo a cobertura doméstica integrada a um sistema de esgoto, com disposição final, mesmo que sem tratamento.

O terceiro estágio inicia-se após a I Guerra Mundial, quando os setores de saneamento, eletricidade e telecomunicações se tornam parte de uma preocupação crescente. Os Estados Nacionais passam a ter um papel central na regulação, no controle e nos investimentos, no contexto de uma política econômica e social fordista-keynesiana.

Buscando enxergar a evolução das ações de saneamento no Brasil, na vertente da discussão de Swyngedouw, Kaika e Castro (2016), percebe-se que a evolução das ações coletivas de saneamento, desde as primeiras vilas, o surgimento das primeiras cidades e polos econômicos e de poder, revela, na origem, a esfera privada atuando no setor, mas sem se constituir uma atividade lucrativa. Após a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil, ao fim do primeiro quartil do século XIX, adotou-se a responsabilização municipal ante a questão sanitária. Foi com o aumento da população e seu adensamento nas principais cidades do Império, em meio à insalubridade ambiental e às doenças, que surgiu o debate pautado na teoria do contágio e, decorrente deste, a defesa da existência da interdependência sanitária, ganhando destaque a premissa de que o microrganismo transmissor da doença seria democrático, escolhendo suas vítimas indistintamente (Hochman, 1998; Lira Neto, 1999). Tal compreensão resultou em que o poder público se posicionasse

diante das demandas sanitárias e, dada a sua incapacidade técnica de assumir diretamente a gestão e a prestação dos serviços, no final do século XIX e início do XX, transferisse à iniciativa privada tal prerrogativa. Segundo Costa (1994), assumiram esse papel de maneira hegemônica as companhias inglesas, instalando-se em cidades estratégicas para a economia nacional, como a cidade portuária de Santos. A atuação dessas companhias foi breve, na maior parte dos locais atendidos, graças a referida qualidade variável e abastecimento de água estratificado, mencionados por Swyngedouw, Kaika e Castro (2016), que deram o tom a essas concessões, juntamente com o mote principal de geração de lucros para seus investidores. Tendo ficado constatado o fracasso do setor privado nesse ramo (Costa, 1994), foi consenso de que apenas o Estado poderia mobilizar os recursos necessários para viabilizar a complexa infraestrutura sanitária requerida (Rutkowski, 1999).

O poder público assumiu, então, a prerrogativa de cuidar do saneamento com a experiência fracassada das privadas. Delineou-se, dessa forma, o segundo estágio mencionado por Swyngedouw, Kaika e Castro (2016), com a municipalização dos serviços apoiada pelo governo federal, resultando em discussões sobre a titularidade local e a intervenção por parte das unidades da federação, no caso de os municípios não estarem aptos a resolverem problemas de interesse regional. Nessa fase, ações são implementadas com recursos oriundos dos impostos públicos, e os sistemas de água e esgotos saem do circuito das capitais por meio da administração direta do poder público municipal.

Essa nova configuração política que se consolidou no território brasileiro, no início do século XX, com o passar dos anos, reverteu-se em práticas de corrupção e clientelismo que refletiam no mau funcionamento dos sistemas. Em um novo contexto, no entorno da Segunda Guerra Mundial, e tendo em conta a presença dos norte-americanos no Brasil, inicia-se uma proposta para a gestão pública do saneamento (Brown, 1976). As relações entre o Brasil e os EUA intensificaram-se com a criação do Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp), resultando no auxílio técnico e financeiro dos EUA ao Brasil (Peçanha, 1976), havendo, por traz dessa ação, a pretensão de se explorar recursos minerais e vegetais de áreas de especial interesse, como na região do médio rio Doce. Ali, era frequente a presença de engenheiros norte-americanos, que inovaram ao introduzir um modelo de gestão público vinculado ao ente municipal, mas com autonomia para a gestão dos sistemas (Rezende e Heller, 2008).

Até a década de 1950, as diretrizes para os setores saúde e saneamento eram bastante relacionadas. A partir daí o caminho da saúde distanciou-se do saneamento, e este setor se volta para a gestão regionalizada, sustentada no modelo de sociedades de economia mista, representada pelas companhias estaduais, que passaram a atuar, já na década de 1960, prioritariamente no abastecimento de água. Esse modelo mostrou, desde sua instalação, grande alinhamento com os propósitos pré-capitalistas que aceleraram o ritmo da industrialização no País. Nesse contexto, surgiu o primeiro plano de saneamento do País, o Planasa, em grande medida voltado para o atendimento de áreas de especial interesse

econômico e para o fomento a meios de produção capitalista (ibid.).

Ao se buscar cotejar elementos descritos por Swyngedouw, Kaika e Castro (2016), para o cenário internacional, na terceira etapa de desenvolvimento da organização dos sistemas de abastecimento de água, com a trajetória brasileira, observam-se experiências comuns ou semelhantes. Em meio a outras necessidades básicas intrínsecas ao sistema capitalista, num primeiro plano, figuravam as ações voltadas para o atendimento das atividades industriais e das demandas domiciliares a elas relacionadas. A escolha das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesb) como agentes do Plano foi determinante para a consolidação desse modelo de gestão e sua supremacia no abastecimento de água, ação favorecida quando comparada ao esgotamento sanitário. Sua lógica de criação, voltada para os rápidos ganhos de escala no atendimento por redes de água, tem um paralelo com a lógica descrita pelos autores. Como no plano internacional, o Estado brasileiro também incorpora a política econômica e social fordista-keynesiana, introjetada aqui em um contexto de ditadura militar no qual o Estado usava de instrumentos coercitivos para alcançar seus objetivos, coadunando com os ideais imperialistas norte-americanos, impondo aos municípios à concessão dos serviços às Cesbs, caso estes desejassem acessar os recursos do Planasa.

Swyngedouw, Kaika e Castro (2016) mostram que a quarta e mais recente fase começa com a recessão global de 1970, associada ao declínio no crescimento econômico liderado pelo Estado, com posterior transição para um modelo econômico pós-fordista ou de formas mais flexíveis de desenvolvimento econômico

e de liderança do Estado. Essa fase é marcada por uma mudança nas relações entre setor público e setor privado no campo do saneamento. A crise econômica levou a crescentes dificuldades orçamentárias para os governos nacionais e, por vezes, para os locais, resultando na redução de despesas com serviços públicos, incluindo aí os serviços de saneamento, preterindo-se investimentos subsidiados no setor da água, sendo privilegiados investimentos para apoiar setores industriais endividados. Ao mesmo tempo nos países centrais ocorreu um envelhecimento das infraestruturas combinado com uma demanda crescente por água, gerando ainda maior pressão sobre os orçamentos públicos. Surgem, então, as soluções apoiadas no recurso ao capital privado como forma de enfrentar a crise do modelo fordista.

A desterritorialização dos mercados financeiros, acompanhada da ampliação da participação privada na prestação dos serviços; o desenvolvimento de uma gestão orientada por uma lógica de negócios ou de mercado, em sintonia com as estratégias para a geração de lucro privado são aspectos comuns nesse período. Os investidores começaram a explorar novas fronteiras para o investimento de capital: "a água surge como uma possível nova fronteira a ser explorada, com o forte potencial de transformar H₂O em dinheiro e ganhos privados" (ibid., p.17)

Por outro lado, Swyngedouw, Kaika e Castro (2016) afirmam que o processo não ocorre sem resistência; em regimes democráticos, movimentos sociais e sindicais colocaram barreiras a essas mudanças. Particularmente em contextos em que grupos da sociedade civil mobilizados por questões ambientais se tornaram mais visíveis e influentes, os sistemas de

governança tinham que se tornar mais sensíveis a essas questões.

O efeito combinado dos processos e dinâmicas descritos provocou uma mudança mais ou menos radical (com diferentes graus de intensidade em diferentes países), tanto na prática como no nível ideológico/discursivo, de modo que o setor da água, convencionalmente dirigido e controlado pelo Estado, teve que entrar em sintonia com as forças de mercado globalizado e com os imperativos de uma economia privatizada e competitiva (Kallis e Coccossis, 2001, apud *ibid.*). Além disso, empresas de saneamento tornaram-se parte de empresas globais, com base em locais diversos ou de conglomerados multisserviços, normalmente globais.

Podemos afirmar que a política de saneamento no Brasil se encontra nessa quarta fase, na qual avanços e retrocessos são identificados em dois sentidos: saneamento como direito e saneamento na perspectiva de uma política neoliberal, conectada a financeirização e mercantilização da cidade. Esses avanços e retrocessos são atribuídos à governança conflituada desses serviços, fruto das pressões, por um lado, dos movimentos sociais, sindicais e setores mais progressistas ligados à gestão dos serviços e, por outro, dos atores ligados ao setor privado e de atores públicos alinhados à lógica mercantil e serão examinados a seguir.

A política pública do governo federal entre 2007 e 2014

Buscamos nessa parte do texto examinar a política pública federal de saneamento no segundo

mandato do Governo Lula e no Governo Dilma, procurando evidenciar leis e regras adotadas, relações entre os atores, conflitos estabelecidos na perspectiva do saneamento como um direito social e na perspectiva do saneamento inserido na lógica de financeirização e mercantilização.

Os dois governos apresentaram, tanto no discurso como nas ações, perspectivas de avanço do saneamento como direito social. Nesse sentido identificamos: (1) a aprovação da lei n. 11.445/2007 e de seu decreto de regulamentação, de 2010; e (2) a promoção do controle social e o funcionamento regular do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), e das Conferências Nacionais das Cidades. A lei do saneamento pauta-se em princípios de direitos sociais que apontam para a necessidade de priorização de planos, programas e projetos que visem a implantação e ampliação de serviços e ações de saneamento nas áreas ocupadas por população de baixa renda. Busca assegurar o atendimento da população do campo, da floresta e das águas, em áreas rurais com aglomerações ou dispersões populacionais, considerando seus aspectos socioculturais como determinantes de soluções de saneamento.

Ainda no campo dos avanços, identificamos a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), prevista na lei n. 11.445/2007, e os princípios explicitados no plano: universalidade e equidade. Elaborado entre 2009 e 2011, o plano foi submetido à Consulta Pública, em 2013, e aprovado pela Presidente Dilma em novembro de 2013 (decreto n. 8141, de 20 de novembro de 2013).

No âmbito dos financiamentos, a instituição do PAC 1 e PAC 2 elevou os investimentos a um novo patamar, viabilizando recursos para que a política pública pudesse caminhar

no sentido da universalização. O PAC 1 previa investimentos de 40 bilhões em quatro anos e um volume contratado, em 2007, de 10,4 bilhões, mais que o dobro do contratado em 2006. O Governo Dilma deu continuidade ao PAC através do PAC 2, lançado em março de 2010, prevendo investimentos da ordem de 45,8 bilhões de reais em saneamento básico, sendo 41,8 bilhões disponibilizados por meio do Ministério das Cidades e outros R\$ 4 bilhões via Fundação Nacional de Saúde. Observa-se ainda dentro do PAC o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, que incluía obras de implantação de sistemas de saneamento básico.

Como aspectos positivos do PAC destacam-se a previsibilidade e a regularidade na oferta de recursos, o que possibilitou o estabelecimento de condições favoráveis para o planejamento setorial, fator de extrema relevância em função das características institucionais de gestão descentralizada dos serviços públicos de saneamento no Brasil. No âmbito do PAC 2, uma parte dos recursos foi destinada à elaboração de planos municipais de saneamento básico via seleção pública do PAC. Como aspectos negativos, observa-se que a distribuição dos recursos não foi efetivamente debatida no ConCidades, desrespeitando-se processos democráticos e de controle social construídos em torno da elaboração da política de saneamento.

Nesse sentido, vale destacar o embate ocorrido em 2013, em torno da aprovação da portaria n. 280, de 25 de junho de 2013, pelo Ministério das Cidades, que possibilitou o acesso de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) pelo setor privado para empreendimentos de saneamento básico do PAC. O Conselho Nacional das Cidades, em sua Câmara Técnica

do Setor, resolveu pela revogação dessa aprovação, o que não ocorreu.

Até então, nos casos em que a operação ou a prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário de município beneficiado pelos recursos do PAC fossem delegadas para empresa ou instituição da qual o Poder Público não detivesse maioria de ações com direito a voto, durante a vigência do respectivo instrumento de repasse, o desembolso dos recursos do PAC deveria ser suspenso (item 19.4 do referido manual). Por meio da portaria n. 280, previu-se exceção a tal suspensão: ela não seria aplicada aos casos em que a operação ou a prestação de serviços tivesse sido transferida por contrato de concessão na modalidade não onerosa (sem cobrança pelo Poder Público de valor de outorga), firmado sob o amparo das leis n. 8.987/1995 – Lei de Concessões –, e n. 11.079/2004 – a Lei de PPPs. Assim, a partir de 2013, recursos do PAC passaram a ser disponibilizados para empresas privadas que detinham concessões de saneamento.

Verificamos, portanto, ao longo dos Governos Lula e Dilma, avanços no sentido de se construir uma política universalista e democrática, mas também um movimento através do qual a participação privada e a lógica de mercantilização no saneamento saem fortalecidos, beneficiados pelo acesso aos recursos públicos.

Chama a atenção, nesse sentido, a configuração da Saneatins, cujo controle, em 2011, passou ao Grupo Odebrecht através da subsidiária Foz do Brasil. Toda a composição acionária privada da Saneatins (76,52% do total) foi transferida para a recém-criada Foz Centro Norte. Com a associação, a Foz do Brasil agregou um milhão de habitantes, passando

a operar em 125 municípios do Tocantins e em cinco do Pará.

Dados de 2015, do SNIS, mostram que cinco capitais estaduais: Manaus, Palmas, Campo Grande, Cuiabá e a cidade do Rio de Janeiro (zona Oeste) apresentam concessão privada de serviços de saneamento. Outras cidades importantes em seus respectivos estados também possuem concessão privada de serviços de saneamento: Cachoeiro de Itapemirim (ES), Niterói, Campos dos Goytacazes, Nova Friburgo, Petrópolis e Resende, no estado do Rio, e Sinop (MT). No Maranhão, duas das três cidades que compõem a ilha de São Luiz, Paço de Lumiar e São José de Ribamar, contam com serviços prestados pela Odebrecht Ambiental (Brasil, 2016).

Algumas companhias estaduais consolidaram o processo de abertura de capital iniciados em períodos anteriores: Sabesp, Copasa e Sanepar. Nas duas primeiras, os dois estados detêm a maioria do capital, São Paulo, 50,3% e Minas Gerais 51,13%, sendo o restante das ações fragmentado entre pequenos acionistas nacionais e internacionais; a composição acionária atual da Sanepar é a seguinte: Estado do Paraná, 51,4%; Dominó Holdings, 12,2%; Copel, 7,6%; Fundo garantidor PPP-PR, 7,3%; Andrade Gutierrez Concessões, 2,1%; City Group ventures, 2,0%; prefeituras municipais, 0,5%, e outros, 16,9%. Além disso, diferentes formas de associação com o capital privado se concretizam.

O setor privado também se consolida cada vez mais como ator capaz de representar seus interesses junto ao Governo Federal, através da Abcon-Sinduscon, que congregam empresas privadas prestadoras de serviços públicos de água e saneamento básico, bem como

outras empresas dos setores da construção civil e de infraestrutura, marcando como posição a de quererem:

[...] ser reconhecidos pela sociedade, pelos agentes do setor de saneamento e pelos governos como entidades que primam pelo padrão e qualidade de sua representação institucional, baseadas em princípios éticos e idôneos, em prol do desenvolvimento do setor, promovendo as operações privadas que atuem com eficácia, transparência, equidade e universalidade.¹

A participação da Abcon-Sinduscon junto ao ConCidades e no processo de elaboração do Planasb foi uma constante. Em 2007, é criado o Instituto Trata Brasil, uma Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) que tem como associado o setor empresarial privado interessado em questões do saneamento. O Trata Brasil vem ganhando grande legitimidade junto à mídia e aos governos estaduais, como entidade produtora de estudos qualificados.

Além disso, como assinalam Swyngedouw, Kaika e Castro (2016), o processo não ocorre sem resistência: movimentos sociais e sindicais colocaram barreiras a essas mudanças. No Brasil destaca-se a importância da articulação dos movimentos sociais e do movimento municipalista mais progressista, representado, sobretudo, pela Assemae, (Associação dos Serviços Municipais de entidade) organizada em Regionais em todo o Brasil, no freio às pressões mercantilizadoras. Dentro do ConCidades, esses dois grupos de atores formam uma coalização em torno de uma visão de saneamento como direito social. Tal coalizão foi de fundamental importância para o apoio ao Decreto de regulamentação da lei n. 11.445/2007.

A Assembleia da Assemae, realizada em junho de 2010, em Uberaba, teve como tema "Avançar no Saneamento é Garantir a Cidadania". Comemorativa dos seus 25 anos de atuação, contou com a presença do Presidente Lula e do Ministro das Cidades, Márcio Fortes. Era a primeira vez que um presidente da república participava de uma Assembleia da Assemae, evento que ocorre anualmente, indicando um reconhecimento pelo Governo Federal da pauta das entidades mais progressistas do setor.

Nessa mesma época, a versão preliminar do Plansab já estava em fase final de elaboração, porém a consulta pública só ocorreu em 2013. Para os setores progressistas do saneamento, o Plansab representou um avanço progressista do setor; ele introduziu uma cultura de planejamento, dando maior transparência e racionalidade à alocação dos investimentos federais, ainda marcada por emendas parlamentares de caráter clientelista; fortaleceu, através de linhas de financiamento específicas para capacitação e planejamento, os gestores e prestadores públicos, a regulação e o controle social, princípios da lei n. 11.445/2007.

Mesmo sendo defendido pelo Governo Federal, o Plansab foi alvo de críticas da coalizão representada pela Aesbe, Abes e Abcon/Sinduscon. Para a Aesbe, o Plano:

[...] exacerba na quantidade de estratégias listadas, as apresenta de forma generalista e não prioriza diretrizes, o que confere ao documento um caráter muito mais intencional que diretivo. Apesar de o plano inegavelmente inovar ao promover no setor a prática do planejamento, ação pouco usual na área, ele peca em não estabelecer com clareza o caminho para a almejada universalização do saneamento,

isso tem provocado dúvidas quanto à implementação do plano. (2014)

A entidade destaca, ainda, haver incerteza de alocação de recursos, pelo fato de os cálculos dos valores necessários à universalização dos serviços terem sido realizados com base em um cenário muito positivo (inflação de 3,5% ao ano e taxa de crescimento anual de 4%, até 2033). Além disso, evidencia a dificuldade de implementação das macrodiretrizes decorrente da diversidade econômica e social e dos diferentes níveis de capacidade administrativa apresentados pelos mais de 5.500 municípios brasileiros; e critica o número e a complexidade das 138 estratégias que visam a materializar as metas previstas para 2033. Segundo a Aesbe:

O conjunto dessas estratégias, de tão amplo, demanda por parte do governo federal maior ordenamento de suas estruturas administrativas; o que exigirá do governo federal uma extraordinária capacidade de harmonizar a atuação dos entes e atores mencionados no documento. (2014, pp. 23-24)

Para a Abcon/Sindcon, o Plansab é uma referência do déficit do setor, e, caso sejam mantidos os atuais níveis de investimento no saneamento, a meta de universalização estabelecida só será atingida em 2055. Assim, para que a universalização se torne realidade, em 20 anos, o Brasil precisa investir ao menos R\$ 15 bilhões por ano no saneamento, mais do que o dobro da média investida nos últimos dez anos. Na visão da Abcon, atingir esse patamar de investimento é um desafio que só será possível vencer com a complementaridade entre os recursos dos setores público e privado. No 26º

Congresso da Abes, realizado em Porto Alegre, em 2011, Paulo Roberto Oliveira, presidente da Abcon, fez críticas à versão preliminar do plano (anterior à consulta pública de 2012): “somente nas macrodiretrizes do plano é que se faz menção às contribuições potenciais do privado, que deveriam ser mais bem exploradas nas estratégias, nos programas e nas ações”.²

Tanto as argumentações da Aesbe quanto as da Abcon são pautadas por uma visão empresarial do saneamento, ressaltando aspectos em que o Plansab poderia contrariar essa visão. Ambas defendem a promoção de subsídios à população que realmente precisa e que se enquadre dentro dos critérios estabelecidos para outros benefícios sociais do governo; e a inclusão do subsídio para o saneamento na política social do Governo Federal. Os subsídios seriam de responsabilidade do Estado, garantindo-se, portanto, o pagamento dos usuários de baixa renda, eliminando-se a inadimplência e também a lógica de subsídios cruzados. Não está dito, mas implícito, que os lucros auferidos na prestação dos serviços não seriam prejudicados por uma possível inadimplência da população de baixa renda. Vale lembrar que a Abcon defende como modelo adequado o de subsídios aos usuários de baixa renda da empresa chilena Aguas Andinas. É adotada a fórmula segundo a qual o Estado concede subsídios destinados a valores de conta que ultrapassem 2 a 3% da renda familiar das famílias de baixa renda. Os critérios para atribuição do subsídio são o custo da conta e a renda familiar em diferentes regiões do país. Esse subsídio cobre apenas parte do consumo do usuário, e o Estado paga diretamente ao prestador a parte da conta que é subsidiada, sem transferência de dinheiro para o beneficiário. Ele é cancelado se houver

falta de pagamento da parcela não subsidiada. Evidentemente esse modelo garante o retorno do investimento à empresa privada.

O papel cada vez mais proeminente do setor privado e da lógica mercantil *versus* o enfraquecimento do setor público

No período entre 2011 e 2015, houve um efetivo incremento da população atendida por operadores privados, considerando-se as diferentes formas de contratos: concessão total, concessão parcial, PPP, etc. Dados da Abcon de 2015 indicam que são 304 municípios atendidos pelo segmento privado, distribuídos por diversos estados. A maior parte das concessões privadas está em cidades que possuem menos de 50 mil habitantes. Isso se explica pelo número expressivo de municípios atendidos pela Saneatins, com menos de 50 mil habitantes; das 47 concessões à companhia, apenas três municípios têm população superior a 50 mil habitantes: Palmas, Araguaína e Gurupi (Abcon e Sindcom, 2015).

A participação privada também se faz presente em projetos nas metrópoles, como a PPP entre a Sabesp e a CabSpat (empresa formada pela Galvão Engenharia S.A. e pela Companhia Águas do Brasil), dos Sistemas AltoTietê e São Lourenço, em São Paulo, para a ampliação da produção de água; o Cidade Saneada, na Grande Recife (PPP para construção de sistemas de coleta e tratamento de esgotos na RM de Recife, entre a Compesa e a Foz do Brasil Odebrecht Ambiental); a concessão

do sistema de coleta e tratamento de esgoto nas cidades do Rio de Janeiro (Região Oeste - AP5) e Maceió; a PPP feita entre a Copasa e a Odebrecht Ambiental para o aumento da produção de água na bacia do rio Manso, que atende a RMBH; além das concessões em três importantes capitais do País (Campo Grande, Cuiabá e Manaus) (Abcon Sindcom, 2015).

No mesmo período, outras companhias estaduais deram início a processos de abertura de capital. Em 2011, o governo do Estado de Santa Catarina decidiu negociar, na bolsa de valores, 49% das ações da Companhia de Água e Saneamento (Casan). As ações da Casan pertenciam à Companhia de Energia Elétrica de Santa Catarina (Celesc), SC Parcerias (SCPar) e Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (Codesc), todas estatais. Para executar o plano, o Executivo enviou à Assembleia um projeto de lei para abertura de capital da estatal, acompanhado de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que desobrigava a realização de prévia consulta popular, mediante alteração de controle acionário. A Assembleia aprovou a proposta para o governo estadual colocar em prática um projeto de atração de um sócio estratégico para a Casan e garantir um fundo de investimento no setor de saneamento no Estado. Os deputados aprovaram também a derrubada de uma emenda constitucional, criada em 2010, que previa a realização de um plebiscito em caso de alienação de ações da companhia. Contudo, até o final de 2015 não houve mudança na estrutura acionária da companhia. O Governo do Estado do Espírito Santo também decidiu abrir o capital da Casan, Companhia Espírito Santense de Saneamento. Os deputados estaduais aprovaram, em dezembro de 2015, a abertura do capital da Companhia.

A medida é um projeto do Governo do Estado para ampliar a capacidade de investimento da estatal, com o intuito de abrir 49% do controle da empresa para investidores.

Uma outra mudança diz respeito às novas relações entre empresas privadas e companhias estaduais. A Sabesp associou-se a empresas privadas na prestação de serviços em diferentes municípios (Águas do Brasil – Cab Ambiental em Andradina, SP e Castilho, SP; Foz do Brasil – Odebrecht Ambiental em Mairinque, SP). Todos esses aspectos são indicativos de uma coalizão de interesses entre esses dois grupos de atores (companhias estaduais e empresas privadas).

Vale lembrar que, para representar seus interesses, a Abcon assumiu a representação do segmento empresarial nos Grupos de Trabalho que discutem o Plansab e questões de orçamento dentro do Conselho Nacional das Cidades.

Um outro ponto central é a aprovação da portaria n. 280, de 25 de junho de 2013, no âmbito do Ministério das Cidades, que possibilita o acesso de recursos do OGU, pelo setor privado, para empreendimentos de saneamento básico. O Conselho Nacional das Cidades, em sua Câmara Técnica do Setor, resolveu pela revogação dessa Portaria, o que não ocorreu. A Portaria altera o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, aprovado pela portaria n. 164, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades. Ela visa a garantir que os recursos oriundos do PAC, destinados a ações na área de saneamento básico, possam ser aplicados em projetos de concessões comuns subsidiadas e de parcerias público-privadas.

A participação privada no setor de saneamento básico: quem são os atores principais e como se dá a participação do capital financeiro

A Abcon estabelece, como meta, a participação privada no setor de saneamento em um patamar que atinja 30% da população, cerca de 57 milhões de brasileiros, até 2017. Verifica-se um histórico no qual grandes empresas construtoras brasileiras investiram pesadamente no setor de saneamento, através da criação de novas empresas, como Foz do Brasil (parte do Grupo Odebrecht), e a Cab Ambiental (parte do grupo Queiroz Galvão) apenas para operar nesse setor. Observando-se as empresas privadas que atuam no setor de saneamento básico, verificou-se uma mudança em sua composição de capital. Até muito recentemente as empresas mais atuantes no setor eram de capital essencialmente nacional, com origem no setor de obras públicas. Destacam-se, nesse campo, segundo a receita operacional líquida em 2015, as empresas Foz do Brasil/Odebrecht Ambiental;³ Águas do Brasil, Aegae, CAB, GS Inima. No entanto, recentemente, mudanças vêm sendo notadas, como detalhado no quadro a seguir.

No que concerne à Odebrecht Ambiental, os recursos da CEF/FGTS provêm do Programa Saneamento Para Todos que visa a financiar empreendimentos aos setores público e privado, com recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e da

contrapartida do solicitante. Os empréstimos têm prazos de 20 anos para as modalidades abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e saneamento integrado. O FGTS pode financiar até 95% do valor do investimento, exceto na modalidade abastecimento de água, na qual pode ser financiado até 90% do valor do investimento. As taxas de juros são de 5% ao ano, na modalidade saneamento integrado, e de 6% ao ano, nas demais modalidades. A contrapartida mínima é de 5% do valor do investimento, exceto na modalidade abastecimento de água, na qual a contrapartida mínima é de 10%. A remuneração do agente financeiro correspondente ao diferencial de juros nas fases de carência e amortização, de 2% ao ano, é feita mensalmente junto com os juros contratuais, incidentes sobre o saldo devedor da operação de crédito.⁴

O Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FI-FGTS foi criado por autorização da lei n. 11.491, de 20 de junho de 2007. Trata-se, portanto, de um fundo de investimento que não dispõe de personalidade jurídica e de estrutura administrativa e operacional próprias, com administração e gestão realizadas pela Caixa. O FI-FGTS tem por finalidade investir em ativos de infraestrutura no Brasil, por meio da ampliação da capacidade instalada dos setores de rodovia, ferrovia, hidrovias, porto, saneamento, energia e aeroportos, conforme seu Regulamento. O Fundo também poderá participar de projetos contratados sob a forma de Parcerias Público-Privadas (PPP), desde que atendidas as condições estabelecidas no Regulamento (Brasil, Ministério do Trabalho, 2016).

Empresa / aspectos de interesse	Ano de fundação e áreas de atuação	Representantes formais	Locais de atuação	Contingente populacional atendido	Fontes de financiamento
Odebrecht Ambiental	Atua desde 2009 como acionista da Foz do Brasil S.A.. É prestadora de serviços de água e esgotos. Em 2013, após tornar-se sócia majoritária da empresa, altera sua razão social para Odebrecht Ambiental S.A.	Odebrecht Ambiental S.A.	Presente em 186 municípios localizados em 12 estados (SP, RJ, MG, ES, SC, RS, BA, TO, PA, PE, GO, MA).	Em 2015, a população atendida atingiu 17 milhões de pessoas (Abcon, Sindcom, 2015).	CEF/FGTS (Programa Saneamento Para Todos), FI-FGTS, BNDE[2], FNDE, Debêntures.
Águas do Brasil	Atua desde 1995, com a associação de quatro empresas da área de engenharia e obras públicas. É líder no setor de concessões privadas de serviços de água, coleta e tratamento de esgotos.	Developer S.A.: Grupo 100% nacional, formado pela Carioca Engenharia, Queiroz Galvão Saneamento, New Water e Construtora Cowan S.A.	Estado do Rio de Janeiro: Paraty, Petrópolis, Araruama, Saquarema, Silva Jardim, Campos dos Goytacazes, Niterói, Resende e Nova Friburgo; possui o co-controle da Foz Águas 5, que opera na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro.	Em 2015, a população atendida era de aproximadamente 5.940.000 habitantes (relatório da empresa)	BNDES (Finame e Finem), Itaú, Fecam, Eletronuclear e recursos próprios.
Aegea	Atua desde 2005, ano da aquisição da Águas Guariroba, em Campo Grande -MS. É a terceira maior empresa privada que opera serviços de água e esgotos no Brasil.	Grupo Equivap: majoritariamente representado por uma corporação familiar; os minoritários são fundos vinculados ao Governo de Cingapura e ao Banco Mundial.	Atua em 41 municípios situados em oito estados: RO, PA, MA, MT, MS, SP, RJ, SC.	5 milhões de pessoas atendidas (site da empresa).	Banco Mundial / International Finance Corporation-IFC; e o BNDES.
CAB Ambiental	Atua desde 2006, quando foi criada pelo Grupo Galvão Engenharia, para ser gestora de concessões e PPPs em serviços públicos de água e esgoto.	O Grupo Galvão detém o controle acionário da empresa; e o BNDES Participações S.A. detém 33,42% do capital.	Está presente em cinco estados brasileiros: São Paulo, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Alagoas, por meio de 18 operações.	Atende, diretamente ou indiretamente, cerca de 6,6 milhões de pessoas	BNDES
GS Inima	Atua desde 1995 nas concessões de Limeira e Ribeirão Preto. É especializada em atividades ambientais, associadas ao tratamento de água.	Grupo de capital Sul coreano que possui 76 filiais nacionais, das quais oito são de capital aberto (incluindo a GS E&C) e uma rede global de 68 subsidiárias no exterior.	Estado de São Paulo: Campos do Jordão, Mogi Mirim, Ribeirão Preto, Paraibuna, Santa Rita do Passa Quatro e Araçatuba; e em Maceió (AL). A empresa atua em uma PPP com a Sabesp.		

Fonte: adaptado de Britto(2014).

Segundo o relatório de 2015,

essa utilização de parte dos recursos do FGTS no mercado de capitais era uma demanda de vários agentes, inclusive organismos internacionais. Restrições regulamentares e ausência de projetos que aliassem a manutenção do papel social do FGTS com o seu direcionamento ao mercado de capitais só foram superadas com o início das atividades do FI-FGTS, que criou condições de aproveitamento das oportunidades de investimento e se tornou relevante para o desenvolvimento do país. (Brasil, Ministério do Trabalho, 2016, p. 18)

Destaca-se que o FI-FGTS, enquanto fundo de natureza privada atuando como agente investidor, está exposto a riscos de mercado, de crédito e de liquidez, entre outros, conforme se lê em seu Regulamento. Na categoria ativos financeiros e/ou participações, o FI-FGTS pode realizar investimentos em diferentes modalidades: a) instrumentos de participação societária; b) debêntures, notas promissórias e outros instrumentos de dívida corporativa; c) cotas de fundo de investimento imobiliário; d) cotas de fundo de investimento em direitos creditórios; e) cotas de fundo de investimento em participações; f) certificados de recebíveis imobiliários; g) contratos derivativos; e h) títulos públicos federais (Brasil, Ministério do Trabalho, 2016).

O Caixa Fundo de Investimento Participações Saneamento foi constituído em 6 de dezembro de 2010 sob forma de condomínio fechado, destinado exclusivamente a investidores qualificados. O principal objetivo do Fundo é a aquisição de participação acionária em companhias de saneamento e em projetos desenvolvidos do setor. Em dezembro de 2015, o Fundo

contava com investimentos aproximados de R\$1,8 bilhão em empresas do setor de saneamento, o que correspondia a 2,5% de seu valor.

O Caixa FIP Saneamento já realizou o aporte de R\$90,6 milhões, em 2011, na Foz Centro Norte Participações S.A., que posteriormente alterou sua razão social para Odebrecht Ambiental – Centro Norte Participações S.A. (OACNP), resultando na aquisição de participação acionária equivalente a 49% de seu capital social. Essa companhia é controladora direta da Companhia de Saneamento do Tocantins (Saneais) (Brasil, Ministério do Trabalho, 2016).

A Odebrecht Ambiental recebeu também recursos do BNDES para investimentos nos sistemas de Cachoeiro de Itapemirim, Blumenau, Limeira, Rio das Ostras e Rio Claro. Também foram alocados recursos do BNDES na PPP com a Embasa para o Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe em Salvador. Ela também recebeu recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE), regulamentado em novembro de 2012.

O FNDE destina-se a empreendimentos de interesse de pessoas jurídicas que venham a ser implantados, ampliados, modernizados ou diversificados na área de atuação da Sudene, sendo a participação de recursos na área de infraestrutura, saneamento e abastecimento de água, áreas prioritárias, até 80% do investimento total do projeto e, nas demais áreas, 70%. O Banco do Nordeste é o operador do Fundo.

Os recursos do FNDE, no valor R\$400 milhões, foram disponibilizados também para investimentos da Odebrecht Ambiental em esgotamento na Região Metropolitana de Recife, na PPP assinada com a Compesa em

2013, que abarca 15 municípios (14 municípios da RM de Recife e o município de Goiana, fora da RM) e 3,7 milhões de habitantes. Vale lembrar que, para realizar os investimentos previstos, a Odebrecht Ambiental também obteve um empréstimo da CAIXA-FGTS no valor de 700 milhões.

Em função da Operação Lava Jato, da necessidade de arrecadar R\$12 bilhões, até meados de 2017, e das negociações de dívidas de empresas como a Óleo e Gás (cerca de US\$5 bilhões), a Odebrecht confirmou as mudanças na sua estrutura de negócios que incluem a Odebrecht Ambiental. A gestora canadense Brookfield comprou 70% da Odebrecht Ambiental, por US\$768 milhões. Esta é a primeira aquisição da Brookfield, em parceria com fundos institucionais no segmento água e esgoto, e se fez através da Brookfield Brazil Capital Partners LLC e do Fundo de Investimentos BR Ambiental, ambos administrados pela canadense Brookfield Asset Management.

A Brookfield é um dos maiores grupos de investimento do mundo, atuando nas áreas imobiliária, de infraestrutura, energia renovável, construção, agropecuária e florestal; está presente em 30 países com mais de US\$250 bilhões em ativos sob gestão. O fechamento definitivo da transação, previsto para o primeiro trimestre de 2017, está sujeito a uma série de condições que são habituais em transações envolvendo empresas prestadoras de serviço público, como a obtenção de anuências do poder público e dos financiadores e a aprovação das agência regulatórias.⁵

O grupo Águas do Brasil, na PPP realizada em 2014 para os serviços de abastecimento de água e esgotamento, na área urbana de Paraty, contou com contraprestações públicas do

município, do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) e da Eletronuclear.

Na parceria com a Odebrecht Ambiental, a Águas do Brasil (FOZ Águas 5) assumiu os serviços de coleta e tratamento de esgoto na região Oeste do Rio de Janeiro (AP5), a segunda mais populosa AP da cidade (1,7 milhão de habitantes). O grupo recebeu o primeiro financiamento de longo prazo para a concessão. A Caixa Econômica Federal destinou, à empresa, R\$640 milhões por meio do programa Saneamento para Todos, via recursos do FGTS, para investimentos em um período de quatro anos (2013-2016).

O grupo japonês Itochu tomou participação no capital da concessionária Águas do Brasil no fim de 2015, adquirindo uma parte da Queiroz Galvão, ingressando no mercado de saneamento no Brasil e se tornando um dos acionistas da empresa, que faturou R\$1,4 bilhão em 2015. Vale lembrar que o Grupo faz parte do consórcio asiático formado pela Itochu Corporation, JFE Steel Corporation, Posco, Kobe Steel, Nisshin Steel e China Steel Corp, tendo também adquirido 12,48% do capital social da Congonhas Minérios, controladora da Companhia Siderúrgica Nacional (CNS), por meio de emissão primária de ações.

A Aegea, por sua vez, estruturou um modelo de gestão através do qual procura atuar como concessionária em processos nos quais ocorre a municipalização dos serviços. Sua estratégia é aposta na pulverização do mercado e no estabelecimento de longos prazos de concessão. Desde 2010, a companhia mantém um sistema de mapeamento de oportunidades nos municípios do País que se estendia até 2017 (Britto, 2014, p. 161).

Já a Companhia de Águas do Brasil (CAB ambiental) vem diversificando sua atuação por meio de contratos de concessão e de PPP com municípios, estados e companhias públicas. Em 2008, foi assinado o primeiro contrato de PPP (CAB spat) com a Sabesp e ocorreu a entrada da empresa no estado do Paraná (Águas do Paraná). Atualmente, o Grupo está presente em cinco estados brasileiros (São Paulo, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Alagoas), por meio de 18 operações, que, somadas, atendem, diretamente ou indiretamente, a cerca de 6,6 milhões de pessoas.

Contudo, o Grupo Galvão, que controla suas ações e está entre as investigadas da Operação Lava Jato, vem avaliando a venda da concessionária de água e esgotos de Cuiabá. Os credores da CAB pressionaram a Galvão Participações (Galpar) para encontrar uma solução de mercado para o ativo, que vinha enfrentando dificuldades para cumprir os investimentos previstos nos seus contratos de concessão. Desde o ano passado a Galpar tenta, sem sucesso, vender sua participação na CAB. Em novembro de 2016, a CAB anunciou que as ações da Galpar, que está em recuperação judicial, passarão a ser de um fundo de investimentos em participação (FIP) da RK Partners. A RK Partners é um advisor independente, especializado em reorganizações empresariais, atuando em projetos de reestruturação financeira e operacional em setores variados, estando à frente de alguns dos principais e maiores processos de reestruturação empresarial realizados no Brasil. A empresa do grupo Galvão passa a ser então cotista desse fundo e acionista indireto da CAB – sem perder o investimento feito na empresa. Para o fechamento da operação acontecer, existem algumas condições precedentes,

dentre elas a suspensão da intervenção decretada pela prefeitura de Cuiabá na CAB Cuiabá, uma das principais concessionárias da empresa. Além disso, ficou acertado que o BNDES vai liberar os créditos já pré-aprovados com a CAB.⁶

A GS Inima Brasil é o quinto maior conglomerado do País em termos de receita total por grupo. Possui 76 filiais nacionais, das quais oito são de capital aberto (incluindo a GS E&C) e uma rede global de 68 subsidiárias no exterior. A subsidiária no Brasil é especializada em atividades ambientais, associadas ao tratamento de água. No Brasil ela atua por meio de empresas concessionárias (SPEs) controladas. Busca ampliar sua área de atuação de forma a implantar novas concessões e PPPs, isoladamente ou em consórcio com outras empresas.⁷

Em 2016, o Governo Federal lançou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), coordenado pelo BNDES, com objetivo de desenvolver projetos de parcerias com iniciativa privada para a realização de investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário, buscando a universalização desses serviços nos estados. Em março de 2017, o BNDES divulgou o resultado do edital que tinha por objeto a contratações de serviços técnicos especializados para processos de modelagem da privatização das seguintes companhias estaduais de saneamento: Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa, Companhia de Saneamento do Pará – Cosanpa, Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – Caema, Companhia de Saneamento do Amapá – Caesa, Companhia de Saneamento de Sergipe – Deso e Companhia de Abastecimento de Águas e Saneamento do Estado de Alagoas – Casal.

Encontrava-se em fase de processo licitatório a contratação dos mesmos serviços anteriores, para as seguintes companhias estaduais: Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – Cagepa, Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – Caern, Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece, Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento – Depasa do Acre e Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – Casan.

Definida a modelagem, de comum acordo com cada Estado, o BNDES anunciou que continuará apoiando o processo, desde a prospecção de investidores até a realização do leilão de concessão ou de outra forma de parceria com a iniciativa privada. A política de do BNDES, para o setor de financiamento, permite financiar até 80% do projeto com taxa de juros de longo prazo (TJLP) e prazos de até 20 anos. São, evidentemente, condições que buscam atrair o investimento privado.

Um contraponto: a remunicipalização dos serviços e a resistência à mercantilização

Se, no Brasil, existe uma clara tendência de privatização dos serviços, em diferentes partes do mundo uma onda de reestatização no setor de saneamento vem se afirmando. Em 2000 foram duas remunicipalizações; em março de 2015 foram 235, em 37 diferentes países, a maioria destes, de alta renda, nos quais ocorreram 184 casos de remunicipalização ao longo dos últimos 15 anos, em comparação com 51 casos em países com renda baixa ou média. Dois países,

a França, com 94 casos, e os Estados Unidos, com 58 casos, representam a grande maioria dos casos notificados em países de alta renda. Além disso, a população afetada pelos processos de remunicipalização é maior nos países de renda baixa ou média, quando comparada aos países de alta renda: 81 milhões de pessoas contra pouco menos de 25 milhões (Lobina, 2015, p. 16).

Esse processo confirma a afirmação de Swyngedouw, Kaika e Castro (2016) de que o processo de mercantilização não ocorre sem resistência; em regimes democráticos, movimentos sociais e sindicais colocaram barreiras a essas mudanças. Além disso, podemos afirmar que mesmo onde a mobilização social é mais fraca, instâncias do legislativo (tribunais) buscam intervir para garantirem o caráter público do saneamento e o direito social quando ameaçados.

Nos Estados Unidos, apesar dos esforços das empresas privadas para entrarem no setor, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que atendem às cidades são essencialmente públicos, sendo somente 6% dos municípios americanos os que delegam a prestação de serviços a empresas privadas com fins lucrativos. Desde 2000, a remunicipalização tirou das mãos das grandes empresas de água 169 contratos. É um número significativo em relação a um contrato de gestão privada de água, se for levado em conta que as quatro mais importantes empresas privadas de água detêm cerca de 70% do mercado americano e tinham, em 2013, contratos com 760 municípios (Grant, 2015, p. 39). Mesmo no contexto de fortes pressões no sentido da privatização, cidades como Nova York, após um debate político aprofundado, têm optado por manter o

controle público sobre seus sistemas de água. Gandy (2002) analisa esse processo durante prefeitura do republicano Rudolf Giuliani, em uma gestão marcada pela austeridade fiscal e fortemente apoiada no setor privado. Interessante notar que a proposta de Giuliani, de venda do New York City Water Board, visava à obtenção de benefícios: pagar antigas dívidas e habilitar o município a ultrapassar os valores estabelecidos para empréstimos. Um dos opositores da venda, o City Controller⁸ Alan Harvers, considerou a proposta um truque fiscal com efeitos nocivos de longo termo sobre a cidade (ibid., p. 58). O estudo de Grant (2015) elenca as razões da opção por serviços públicos municipais nos Estados Unidos: as reduções de despesas, já que a remunicipalização permitiu, em média, uma redução de custos de 21%; a busca de melhoria de desempenho, devido à falta de capacidade de resposta dos serviços privatizados e do nível insuficiente de manutenção; o controle público torna possível uma ação coordenada entre os setores da gestão urbana, permitindo uma melhor gestão dos recursos; em muitas cidades, os setores de manutenção viária e de saneamento buscam coincidir as substituições de canalização com obras viárias para evitar a duplicidade de trabalho.

Na Alemanha, em 2007, os operadores públicos de água fundaram a Aliança das Associações Públicas da Água, que buscava lutar contra a privatização e defender a gestão pública. Desde 2012, pelo menos seis cidades alemãs decidiram remunicipalizar seu serviço de água, sendo o caso mais emblemático o de Berlim. No final da década de 1990, vários de seus serviços públicos passaram para a esfera privada, incluindo a privatização parcial da prestação de serviços de água: em 1998,

o governo vendeu 49,9% das ações da companhia e 51,1% permaneceram nas mãos do setor público. Os parceiros privados eram as empresas internacionais Veolia e RWE, cada um deles tendo adquirido 24,95% das ações. Formalmente, a cidade de Berlim manteve o controle da gestão; as decisões centrais teriam de ser tomadas em uma comissão mista, na qual o governo tinha a maioria. Mas, os parceiros privados eram as forças dominantes (Herzberg, 2010, p. 204). Usando dos mecanismos disponíveis de participação, a Berliner Wassertisch ("Fórum da Água Berlim"), rede de cidadãos preocupados e comprometidos com os serviços públicos, lançou o referendo para a transparência dos contratos sobre a privatização da água. Em 13 de fevereiro de 2011, os berlinenses decidiram, por referendo, que os contratos de privatização, até então mantidos em segredo, deveriam ser publicados. Em 2012, a Agência Federal da Concorrência Alemã condenou a empresa de água de Berlim a reduzir os seus preços em 18%, considerando abusivo o aumento de tarifas. Uma análise comparativa feita pela agência mostrou que as tarifas eram significativamente superiores às de outras empresas comparáveis (todas em propriedade pública). Em 2012, Berlim comprou as ações da RWE por 654 milhões de euros e, em 2013, as ações da Veolia, por 590 milhões de euros. Para fazer isso, a cidade de Berlim teve de contrair um empréstimo que deve agora ser reembolsado através de contas de água, ou seja, pelos usuários, durante um período de 30 anos. Apesar disso, como mostra Hecht, desde a remunicipalização, os investimentos em infraestrutura aumentaram, e o preço da parte da tarifa relativa ao esgotamento diminuiu (Hecht, 2015).

Na França existe um histórico de delegação dos serviços a empresas privadas, sendo as duas principais empresas, Veolia e Suez, criadas no século XIX. Como assinala Barraqué, dos anos 1970 a 1980, muitos municípios optaram por delegar a gestão dos serviços de saneamento a empresas privadas, essencialmente porque não podiam arcar como os investimentos necessários à modernização dos sistemas (Barraqué, 2015). Esse período foi marcado por uma forte concentração da delegação dos serviços de água e saneamento a três grandes grupos envolvidos em outras áreas e também, muitas vezes, em atividades de construção: Veolia (antiga Générale des Eaux, Vivendi), Suez Environnement (antiga Lyonnaise des Eaux) e Saur. Aproximadamente 75% dos serviços municipais de água são delegados a empresas privadas e 35% dos serviços de esgotamento sanitário. Esse aumento da delegação dos serviços foi reforçado tanto pela falta de exigência para a concorrência, como pela prática de "taxas de entrada". Esta é denominada no Brasil outorga onerosa, quando há um pagamento de um valor aos municípios permitindo que esses recursos sejam aplicados em obras ou serviços externos à água e ao esgotamento. A delegação de serviços foi também fonte de corrupção, tal como pagamentos irregulares a prefeitos para obter a concessão (Lime, 2015).

A partir do final dos anos 1990, vários fatores começaram a colocar em questão a renovação dos contratos: falta de transparência, perda de capacidade técnica e de conhecimento para monitorar o desenvolvimento de contrato, sobretudo no caso dos pequenos

e médios municípios, sendo que essa perda de capacidade não pode ser totalmente compensada pelo uso de auditores externos. Houve um movimento de remunicipalização que envolveu cidades importantes, como Grenoble, Paris e Marselha. Em relatório recente sobre a situação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no país, a Cour des Comptes, indica que uma tendência à remunicipalização pode se consolidar em função de uma nova lei de 2015, que se refere à organização institucional, reforçando a cooperação intermunicipal e transferindo as obrigações com relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário às associações intermunicipais (communautés de communes e a communes d'agglomération). Com isso, municípios que não tinham escala nem meios para garantir uma gestão de serviços eficiente podem optar pela gestão pública consorciada dos serviços.

O caso mais emblemático de remunicipalização na França é o de Paris, onde o processo foi iniciado na administração do prefeito eleito pela primeira vez em 2001, Bertrand Delanoé, da coalizção socialista. Uma série de auditorias e revisões dos contratos com as empresas Veolia e Suez, que dividiam a prestação de serviços no município, teve início. Reeleito em 2008, o prefeito, com apoio da Câmara Municipal, decidiu remunicipalizar os serviços. A efetivação do processo ocorreu em 2010, com a criação da empresa pública Eaux de Paris.

Em entrevista, Anne Le Strat, que conduziu o processo de remunicipalização e foi presidente da Eaux de Paris, entre 2010 e 2014, afirma que:

Eau de Paris goza de boa reputação, e com razão. Ele funciona, nós abaixamos o preço da água, mantendo um ambicioso programa de investimentos a longo prazo e um modelo de governança que é muito inovador em muitas áreas. Eu mesmo constatei que algumas das nossas inovações são assumidas por grupos grandes privados. (Le Strat, 2015)

Observando outros casos, em países do Sul, destacamos a cidade de Jakarta, na Indonésia. Desde 1997, quando a ditadura de Suharto ainda parecia sólida, o setor privado atua na prestação de serviços na cidade. Foi uma concessão de 25 anos, em que se firmou a gestão de distribuição de água na capital, a Thames Water (Grã-Bretanha) e Suez (França); cada uma operava os serviços em uma metade da área metropolitana: a parte Oeste é a área da PT PAM Lyonnaise Jaya (Palyja, subsidiária da Suez 51% e 49% da infraestrutura da empresa indonésia Astratel Nusantara) e a parte Leste do PT Aetra Air Jakarta (Aetra, subsidiária da empresa de Singapura Acuatico desde 2007, a empresa indonésia PT Alberta Utilities detendo 5% das ações).

A privatização da água em Jakarta foi malsucedida. A taxa de cobertura na capital da Indonésia continuou baixa, apenas 59%; as redes estavam em mau estado, com uma taxa de perdas de até 44% – uma situação denunciada repetidamente pelo então governador. Em 24 de março de 2015, em decorrência de uma ação coletiva dos cidadãos, o Tribunal Central do Distrito de Jakarta cancelou os contratos de privatização, sendo alegada a incapacidade de gestão privada para garantir o direito humano à água aos habitantes da cidade. O tribunal também ordenou que o serviço de

abastecimento de água fosse assumido pela empresa pública (Zamzami e Ardhianie, 2015).

Considerações finais

Buscou-se, neste texto, traçar um perfil das pressões mercantilizadoras sobre os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, recuperando as políticas públicas implementadas entre 2007 de 2014, contrapondo-os às políticas de resistência do serviço de saneamento como serviço público, identificadas outros países.

Um primeiro aspecto a ser destacado é a política ambígua do Governo Federal nas gestões do Partido dos Trabalhadores entre mercantilização e direito. Podemos afirmar que o período em questão avançou em um marco regulatório (lei. 11.455/2007 e seu decreto de regulamentação e Plansab) que fortalece uma concepção de saneamento como direito social. Contudo, esse marco não foi suficientemente forte para frear os avanços de uma lógica de saneamento como mercadoria.

No discurso existe uma subordinação do acesso a recursos federais, a uma lógica de planejamento e controle social e fortalecimento do setor público. No entanto, isso, de fato, não ocorreu. A distribuição de recursos para obras do PAC 1 e PAC 2 exemplifica esse aspecto: ela não foi subordinada aos planos municipais; as prioridades de investimentos não foram debatidas no ConCidades e os recursos do FGTS e do BNDES foram amplamente disponibilizados para prestadores privados, fortalecendo esse setor. Mesmo nos casos onde houve concessão onerosa, como o da AP5 do Rio de Janeiro, em

que o grupo Foz Aguas 5 transfere à Prefeitura uma parte da receita auferida, cujo destino não é transparente, a empresa recebeu um volumoso empréstimo do FGTS. Considerando os múltiplos interesses do grupo Odebrecht no município e seu envolvimento em megaprojetos de reestruturação e renovação urbanas, podemos associar essa iniciativa do grupo, apoiada pela prefeitura e referendada pelos gestores federais da política de saneamento, como inserida na prática de urbanismo neoliberal.

Observa-se, ainda, na discrepância entre o discurso e a prática a aprovação do Plansab em 2013, junto com a aprovação da liberação do acesso a recursos do PAC pelo setor privado; a constituição do FI-FGTS, Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (2007) e da Caixa Fundo de Investimento Participações Saneamento (2010), assim como a atuação do BNDES através da alocação de investimentos e da ação do BNDESPar.

Considerando que a governança dos serviços de água envolve vários atores e níveis de decisão e que, embora seja materializada através dos governos, verifica-se que os atores que mais se fortaleceram no período foram os que se orientam pela mercantilização do saneamento: Cesbs de capital aberto e o setor privado, que através de seus órgãos de representação e da pressão organizada junto ao governo e junto à opinião pública através do Trata Brasil, conseguiu fazer prevalecer seus interesses.

O fortalecimento do setor privado e da lógica de financeirização aparece nas mudanças na composição de capital das empresas privadas do setor de saneamento. Grandes grupos internacionais que têm origem no

setor financeiro estão entrando, via compra de empresas ou participação acionária, nas empresas de saneamento. O grupo Brookfield adquiriu a Odebretch Ambiental; a Aegea, empresa privada que tem atuação em 47 municípios em diferentes estados do País, tem na sua composição acionária a International Finance Corporation (IFC), braço de crédito do Banco Mundial, o Fundo Soberano de Cingapura (GIC) e o Fundo Global de Infraestrutura (GIF), gerenciado pelo IFC. Com o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo Temer, já iniciado pelo BNDES, a participação de grupos privados com essas características na prestação de um serviço que é um componente essencial do direito à cidade tende a se ampliar. Já foi dado início pelo BNDES ao processo de modelagem da privatização de um número importante de companhias estaduais de saneamento, sobretudo nas regiões norte e nordeste. Nessas regiões a capacidade de pagamento de tarifas de uma parte significativa dos usuários é baixa. Não estão claros os mecanismos que farão com que a gestão privada atenda a esses usuários de baixa renda.

Se o problema é garantir recursos para o setor e uma gestão eficiente dos serviços de saneamento, essa política merece ser questionada. Até hoje os recursos para os investimentos privados no setor não vieram dos recursos próprios das empresas, mas, majoritariamente, de fundos públicos, como o FGTS e o FAT, oriundos da contribuição dos trabalhadores, disponibilizados para o setor privado com taxas de juros bastante atraentes. O programa anunciado pelo BNDES parece reforçar essa tendência. Por outro lado, as experiências internacionais aqui examinadas mostram que existe uma contra

tendência: o retorno ao serviço público municipal. As experiências de remunicipalização revelam que a gestão pública, com objetivos

universalistas e não mercantis, pode ser muito eficiente, tanto em países do norte, como em países do sul.

Ana Lucia Britto

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

anabrittoster@gmail.com

Sonaly Cristina Rezende

Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental. Belo Horizonte, MG/Brasil.

srezende@desa.ufmg.br

Notas

- (1) <http://abconsindcon.com.br/sobre-a-abcon/>. Acesso em: 28 maio 2017.
- (2) http://www.maxpress.com.br/Conteudo/1,446265,Abcon_avalua_pontos_criticos_do_PlanSab,446265,7.htm. Acesso em: 28 maio 2017.
- (3) Durante o primeiro semestre de 2014, a Foz do Brasil passou a se chamar Odebrecht Ambiental, o que não implicou mudança no seu corpo de acionistas, direção, escopo de atuação ou contrato com os municípios.
- (4) http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/financiamento/saneamento_para_todos/saiba_mais.asp. Acesso em: 28 maio 2017.
- (5) <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brookfield-compra-70-da-odebrecht-ambiental,10000084899>; <http://www.valor.com.br/empresas/4841138/odebrecht-enxuga-portfolio-de-negocios-e-define-novos-lideres>; <http://www.valor.com.br/empresas/4824924/estrangeiro-cresce-em-saneamento>. Acesso em: 28 maio 2017.
- (6) <http://www.valor.com.br/empresas/4779833/cab-ambiental-reestrutura-sua-divida-e-rk-partners-entra-no-capital>. Acesso em: 28 maio 2017.
- (7) <http://www.gsinimabrasil.com.br/pt-br/pagina/gs-inima-brasil/>. Acesso em: 28 maio 2017.
- (8) O City Controller é o equivalente do secretário de finanças da cidade. Com o prefeito e o procurador, ele é escolhido pelo voto popular a cada quatro anos.

Referências

- ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto e SINDCON – Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (2015). *Panorama da Participação Privada no Saneamento*. Brasil.
- AESBE – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (2014). *Revista Saneat*, n. 23, pp. 23-24.
- BARRAQUÉ, B. (2015). Dossier Régies ou délégation des services eau: dépasser les idées reçues. *Environnement et technique*, n. 352, pp. 43-44
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 15 dez 2016.
- BRASIL. Ministério do Trabalho, Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (2016). *Relatório de Gestão do Exercício 2015*. São Paulo.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (2016). *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2015*. Brasília, Ministério das Cidades.
- BRITTO, J. (2014). *Mercado de Bens e Serviços Ambientais no Brasil – Desafios e Oportunidades*. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI.
- BROWN, R. E. (1976). *Saúde no imperialismo: programas iniciais da Fundação Rockefeller nos Estados Unidos e no Exterior*. [S.l.], A. M. J. Public Health.
- BRUCKMANN, M. (2011). *Ou inventamos ou erramos: a nova conjuntura latino americana e o pensamento crítico*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense.
- CASTRO, E. (2007). Water Governance in The Twentieth-first Century. *Ambiente & Sociedade*. Campinas v. X, n. 2, pp. 97-118.
- COSTA, A. M. (1994). *Análise histórica do saneamento no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca.
- GANDY, M. (2002). *Concrete and clay: reworking nature in New York City*. Cambridge, MA, The MIT Press.
- GRANT, M. (2015). “L’eau entre des mains publiques: la remunicipalisation aux États-Unis”. In: KISHIMOTO, S., LOBINA, E. e PETITJEAN, O. *Eau publique, eau d’avenir L’expérience mondiale de la remunicipalisation*. Paris, Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), l’Observatoire des multinationales, Municipal Services Project (MSP), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPSU), France Eau Publique et Aqua Publica Europea, pp. 38-47.
- HECHT, C. (2015). “Les municipalités allemandes reprennent le contrôle de leur eau”. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E. e PETITJEAN, O. *Eau publique, eau d’avenir L’expérience mondiale de la remunicipalisation*. Paris, Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), l’Observatoire des multinationales, Municipal Services Project (MSP), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPSU), France Eau Publique et Aqua Publica Europea, pp. 60-67.

- HELLER, L. e CASTRO, J. E. (2007). Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 12, n. 3, pp. 284-295.
- HERZBERG, C. (2010). "Reclaims for transparency and participative revolts against oligarchisation of local democracy: lessons from public water provision in Germany. In: SINTOMER, Y.; HERZBERG, C. e HOUDRET, A. (dir.). *La participation des usagers dans la gestion de l'eau avec un focus sur les regies et entreprises municipales*. Centre Marc Bloch, Ville de Paris, v. II, pp. 188-218.
- HOCHMAN, G. (1996). *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- _____. (1998). *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Anpocs.
- LEONARD, J. (1993). Oswaldo Cruz y el florecimiento de la salud pública en el Brasil. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, v. 115, n. 3, pp. 222-234.
- LE STRAT, A. (2015). "Retour sur la remunicipalisation de l'eau à Paris: conversation avec Anne Le Strat". In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E. e PETITJEAN, O. *Eau publique, eau d'avenir L'expérience mondiale de la remunicipalisation*. Paris, Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), l'Observatoire des multinationales, Municipal Services Project (MSP), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPSU), France Eau Publique et Aqua Publica Europea, pp. 78-86.
- LIME, C. (2015). "Tourner la page de la gestion privée de l'eau en France. In: KISHIMOTO, S., LOBINA, E. e PETITJEAN, O. *Eau publique, eau d'avenir L'expérience mondiale de la remunicipalisation*. Paris, Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), l'Observatoire des multinationales, Municipal Services Project (MSP), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPSU), France Eau Publique et Aqua Publica Europea, pp. 68-77.
- LIRA NETO (1999). *O poder e a peste: a vida de Rodolfo Teófilo*. Fortaleza, Edições Fundação Demócrito Rocha.
- LOBINA, E. (2015). "Introduction: Pour des politiques de l'eau progressistes". In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E. e PETITJEAN, O. *Eau publique, eau d'avenir L'expérience mondiale de la remunicipalisation*. Paris, Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), l'Observatoire des multinationales, Municipal Services Project (MSP), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPSU), France Eau Publique et Aqua Publica Europea, pp. 12-23
- LOFTUS, A. (2009). Rethinking Political Ecologies of Water. *Third World Quarterly*, v. 30, n. 5, pp. 953-968.
- PEÇANHA, A. M. M. (1976). *Um estudo de desenvolvimento institucional Separata da revista da FSESP*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- REZENDE, S. C. e HELLER, L. (2008). *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- RUTKOWSKI, E. (1999). *Desenhando a bacia ambiental – subsídios para o planejamento das águas doces metropolitan(izad)as*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SWYNGEDOUW, E. (2004). *Social Power and the Urbanization of Water. Flows of Power*. London, Oxford University Press.

- SWYNGEDOUW, E., KAIKA, M. e CASTRO, E. (2016). Agua urbana: una perspectiva ecológico-política. Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT. Serie Áreas Temáticas –AT3 SATCUASPE. El Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales. Cuaderno v. 3, n. 7, pp. 11-35.
- ZAMZAMI, I. e ARDHIANIE, N. (2015). *Aboutissement de la lutte? Les citoyens de Jakarta reprennent possession de leur service de l'eau. Eau publique, eau d'avenir L'expérience mondiale de la remunicipalisation*. Paris, Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), l'Observatoire des multinationales, Municipal Services Project (MSP), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPSU), France Eau Publique et Aqua Publica Europea, pp. 48-57.

Texto recebido em 10/fev/2017
Texto aprovado em 17/abr/2017

Urban politics in Brazil and the US: state, economic actors and local development scenarios*

Política urbana no Brasil e Estados Unidos: Estado,
atores econômicos e cenários de desenvolvimento local

Nelson Rojas de Carvalho

Abstract

This paper analyses different patterns of articulation between market and state in subnational units in Brazil and the US, and forecasts scenarios that are more or less prone to enhancing development policies locally. Based on a state-centered perspective, the paper argues that institutional grammars such as clientelism and corporatism produce disincentives to the organization and civil engagement of economic actors in Brazil, in the subnational level. The paper stresses that the organizational atrophy of economic actors in Brazil, at the local level, limits the use of urban theories inspired by the North American political economy, such as urban regime and growth machine theories.

Keywords: state; economy; local development; urban theory.

Resumo

O presente artigo explora modalidades diversas de articulação entre mercado e estado em unidades subnacionais no Brasil e nos EUA e infere daí os cenários mais ou menos favoráveis a políticas de desenvolvimento em âmbito local. Partindo de enfoque centrado no Estado, o artigo chama a atenção para os desincentivos à organização e ao engajamento cívico dos atores econômicos no Brasil, no plano subnacional, como efeito de determinadas gramáticas institucionais, como o clientelismo e o corporativismo. Chama a atenção para o fato de a atrofia organizacional dos atores econômicos no Brasil, em âmbito local, limitar a aplicação das teorias urbanas inspiradas pela economia política norte-americana, como a teoria dos regimes urbanos e a teoria das máquinas de crescimento.

Palavras-chave: Estado; economia; desenvolvimento local; teoria urbana.

Introduction

In the history of studies in the US on urban politics and community power, scholars from a wide variety of theoretical backgrounds have assigned a central role to economic actors within different local hierarchies and ruling coalitions. From the earliest elitist/pluralist debates (Dahl, 1961; Hunter, 1953; Polsby, 1963) on the nature of power within the community to the later and more influential research path framed by a political economy perspective (Molotch, 1976; Peterson, 1981; Stone, 1989), the role of business has been not just under permanent scrutiny, but also acknowledged to play a major, if not determining, part in cities' and regions' fortunes. It would be no exaggeration to say that elitist, neo-pluralist and political economy theories on cities and regions have been built on two related assumptions: a) business has been playing a major role in the fates of US cities; b) a central issue of the research agenda is to define and measure the nature and extent of the power of business within communities.

Whereas the first generation of research into community power was confined within the borders of the US, studies inspired by the political economy perspective – particularly urban regime and growth machine theories – have successfully managed to cross the Atlantic, setting the framework for what can be regarded as the first wave of European studies on local urban power and development. It is worth noting that the successful, though not always smooth, transfer of US urban theories outside the country's borders has extended, in recent years, into Latin American political

science and urban studies departments, unshackling these fields from their outdated Marxist-structuralist approaches.

Similarly to the path followed in Europe, the attention given by Latin America to more recent US theories in the field of urban politics has much to do with transformations to the state brought about by globalization, with profound changes being observed in the relation of mutuality between cities and regions (Taylor, 1995) on one hand, and the state on a national level on the other. State rescaling (Brenner, 2004) in Latin America and elsewhere generally represents a process whereby subnational units such as cities and regions have been endowed with increasing structural significance and autonomy within each territorial state's administrative hierarchy.

Globalization processes have sparked a broad range of transformations in the structure of the Fordist-Keynesian state that has been in operation since the 1930s (Brenner, 2004), and such changes have reached Latin American's regions and nation states with varying intensity. State rescaling processes that have increased cities' and regions' autonomy across the continent have varied significantly as a result of their different institutional backgrounds and due to the specific relations of mutuality between cities and nation states.

Regarding the impact of the globalization process on the structure of the Brazilian state, it is worth emphasizing that global pressures toward state rescaling have not only been aligned with ongoing internal state decentralization processes in the country, but have also reinforced them.¹ The democratization and neoliberal reforms that were set in motion in Brazil in the 1980s

led to the withdrawal of state intervention in important economic sectors and in delivering significant welfare provisions on one hand, and to a decentralization process that has empowered subnational units on the other, particularly municipalities, in terms of both fiscal resources and new constitutional attributions. In summary, as a result of the joint effect of global and internal processes, cities and city regions in Brazil have been gaining ground as autonomous actors, becoming the stage for new capital flows.

It is within this context of profound change concerning the relative position of cities and the state at a national level in Brazil, with the former gaining increasing autonomy, that a shift in the academic agenda in this country has also been observed. From an almost exclusive concern for national governance structures, it has begun to focus on modes of governance at the subnational levels of cities and regions. Due to these changes, it is not difficult to envisage that analyses of different modes of governance at a subnational level will be at the center of the research agenda in Brazil over the next few years. It goes without saying that the fulfillment of this new agenda implies a close dialog with second generation US literature on city politics, especially in terms of growth machine and urban regime theories, as well as an evaluation of the limits and possibilities provided by these.

The purpose of this paper is to take the first step in this direction, analyzing the role of economic actors in Brazilian municipalities and city regions from a comparative perspective. It will be shown that, despite some signs of civic life in Brazilian municipalities, embodied by the participatory budget experience, economic actors are far from playing an active role in

local urban development in the same way as this can be observed in US cities. If this is true, the use of urban regime and growth machine theories will require essential modifications when applied to the Brazilian context.

In this paper, both neo-institutionalist and state-centered approaches are used to explain the underdevelopment of the organization of business in Brazil and the near absence of civic participation by economic actors at a local level. It is argued that the two main institutional frameworks that have underpinned local governments along the country's history – state corporatism and clientelism/patrimonialism – are at the root of strong incentives encouraging economic actors not to organize or act collectively: a) while prioritizing the production of distributive goods at the expense of regulatory and redistributive politics, patrimonialism and clientelism encourage business to foster individual, short-term, rent-seeking strategies that inhibit developmental strategies; and b) while aiming, at the same time, to organize and accommodate the main social actors, such as business and trade unions, the top-down hierarchical structure of state corporatism leads to short-lived organizations being put in place. In the absence of an ongoing stimulus from above, the corporatist structure is at risk of falling apart and being replaced by a myriad of parochial and conflicting organizations. Therefore, it is argued that the nature of the Brazilian state has thwarted the autonomous organization of business at a local level from different and opposing directions; this, in turn, makes cities and city regions in Brazil less likely to pursue the type of developmental policies described by the political economy literature

in its analysis of US cities. State structures at a local level in Brazil are, therefore, a hindrance to the development of collective action on the part of economic actors, and the mainly distributive and rarely productive nature of the country's federalism is an additional institutional obstacle preventing cities from setting up growth machines and pursuing developmental policies. As local governments in the country are now in charge of developing the important social programs that central government has transferred to municipalities over the last few decades – in education, health and social care –, mayors and city council members have few opportunities or resources and little leeway to place economic and developmental issues firmly on the political agenda.

This paper is divided into three sections. The first highlights the main factors that, in the view of current scholarship, account for the weak organization of business in Brazil, alongside some major and broader theories on the rationale behind the structure of the country's state. The second analyzes state-corporatist and clientelist modes of governance respectively in Brazil's steel capital, the city of Volta Redonda, and in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, where business has not formed an independent organized sector to press for the implementation of developmental policies. This section also discusses a central trait of federalism in Brazil: local government is expected to carry out the bulk of redistributive policies transferred by central government to municipalities (Arretche, 2012). This results in an institutional framework in which there is little room or incentive left for political and economic actors to push forward developmental policies. In the final

section, based on the marginal participation of economic actors and the redistributive nature of Brazilian federalism, an evaluation is provided of the extent to which theories of urban politics based on political economy perspectives can shed light on the reality of Brazilian cities and city regions. It is concluded that, whereas the rescaling of the state on a national level, sparked by globalization, has pressed for local autonomy and local development policy, Brazilian state structures and the nature of intergovernmental relations in the country have refracted these broad inputs in the most diversified ways, aligned with the path dependency of local institutions and the specific division of labor between the market and the state in each municipality.

Business politics and the Brazilian state

As for the two main traits of the literature regarding the relation between market and state in Brazil that focus on the place of business politics in the country, we must stress, first of all, that this literature is limited in terms of the amount of research work undertaken and also in its scope, as it focuses exclusively on the national scale. That said, the purpose of this paper is to pave the way for a new line of research and explore a subject that has, until now, received very little attention – namely, the nature of business politics and patterns in the articulation between the state and the market at a subnational level in Brazil. It is worth noting that, moving from a national to a subnational level of analysis, the very nature

of the question to be researched is bound to change. Whereas at a national level inquiries relating to business associations in Brazil and elsewhere are usually related to countries' macro-economic and democratic performance, this inquiry into business associations at a subnational level brings about a double challenge: both normative and theoretical. On the one hand, a comparative analysis with US cities must be performed in order to assess the feasibility of resorting to urban politics theories following political economy assumptions, as expressed in urban regime and growth machine theories, for the analysis of Brazilian cities. On the other hand, it should be identified to what extent cities and city regions in Brazil can host developmental politics and set out projects with a view to attracting capital and enterprise, based on the traditional premise that these are the final links in a redistributive chain that is spearheaded by the national government.

With these caveats in mind, the conclusion of Schneider's (2004) impressive comparative research into the organization of business in Latin America can be discussed. According to the author, a striking feature of business organization in Brazil throughout the twentieth century was its feebleness: contrary to patterns observed for countries such as Mexico, Chile and Colombia, Brazil does not have a history of lasting economy-wide peak association. One example identified in Schneider's research seems to provide a sufficient indication of the impressive weakness of Brazilian business organizations, which is much more pronounced than that of its neighboring countries. Despite the fact that Brazil and Colombia are important coffee producers and exporters, the level of organization in this sector for each country

differs dramatically. In Colombia, "the political power of the coffee elite and their association matched their economic clout. Federacafe was influential in a wide range of economic policies and its head was viewed as the second most powerful man after the president" (Schneider, *op. cit.*, pp. 3-4). In Brazil, despite the country's position as the world's largest coffee producer at the time, the political and organizational position of its coffee sector was completely marginal. In Schneider's words, "any general book on Colombian politics or development in the second half of the twentieth century devotes substantial attention to Federacafe; similar books on Brazil make no mention of a national organization of coffee growers (Schneider, *op. cit.*, p. 4)". It is worth stressing here that the void of voluntary and encompassing business organizations in Brazil is not a trait limited to the coffee economic cycle or production sector. This has been a lingering characteristic of business politics and organization in the country. Indeed, the resistance of capitalists and businessmen in Brazil to engage in collective action has been enduring. There is no better example than the fact that, since the first few decades of the twentieth century, only two very ephemeral economy-wide, voluntary, and encompassing associations have been established in the country: the Brazilian Union of Businessmen (UBE) and the Institute for the Study of Industrial Development (IEDI).

Although it is true that in the last few decades Brazil has fallen behind all of its neighboring countries in terms of its level of business organization, in the 1940s and 1950s the situation in the country was quite different as far as the relationship between state and society was concerned. As it is widely known,

during this period Getúlio Vargas sparked a huge process of state-led industrialization and economic development, creating the path that would ultimately transform the country from a crop producer and exporter into a regional industrial powerhouse. It is worth stressing that, alongside the deep economic changes that were set in motion, there was an equally significant overhaul of the state's organization and structure. First, Vargas' revolution involved a ban on liberal-democratic institutions: congress was dissolved, elections were cancelled and a new constitution endowed with fascist elements was decreed. It also involved tearing down the existing liberal-democratic structure and replacing it with corporatist organizations sponsored and backed by the state. Brazil became a model of state corporatism, a variety of capitalism whereby state authority and force establish and support a system of socio-economic organization and representation "in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories (Schmitter, 1974, p. 93)". In state corporatism, as emphasized by Schmitter, "corporations were created by and kept as auxiliary dependent organs of the state which founded its legitimacy and effective functioning on other bases" (op. cit, pp. 102-103).

Therefore, it was for no other reason that the lack of business organization in Brazil experienced a totally different reality in the 1930s and 1940s, though deceptive and short-lived, when compulsory business organizations were artificially created and kept alive by the state. As highlighted by Schneider (2004), "Vargas' governments gave business

strong incentives to organize. These incentives included compulsory dues and membership, delegated public functions like the provision of worker training and other social services, and extensive representation in industrial federations" (p. 105). It is worth stressing that, besides compulsory membership dues, Vargas created a one per cent tax payroll to finance work training, amassing a fund of millions administered exclusively by corporatist business associations, in this way providing an additional incentive for business to organize. As a result of these stimuli, industrial associations popped up throughout the country in a short period of time. The Federation of Industries of the State of São Paulo (Fiesp) – by far the strongest organization – channeled the interests of São Paulo's industries, which were responsible for the largest share of Brazilian industrial output. "The result by the end of the period was amazingly strong industry associations, beyond the dreams of the São Paulo industrialists who first created Ciesp in 1928. Ciesp became Fiesp to conform to the 1931 decree creating official *sindicatos* (sectoral associations) and encompassing federations of these sectoral *sindicatos*. (...) By 1941, membership and revenues had doubled. According to Fiesp estimates, its member firms in 1940 accounted for two thirds of Paulista industry (in terms of capital and number of workers). National-level organizing also proceeded quickly. In 1933 state federations from São Paulo, Rio de Janeiro, and Rio Grande do Sul created the Confederação Industrial do Brasil, renamed the Confederação Nacional da Indústria (CNI) in 1938" (p. 99).

Business organizations in Brazil enjoyed their heyday in the 1930s and 1940s thanks

to the corporatist laws that set up compulsory dues and membership, but these would turn out to be ephemeral and short-lived. Apart from the well-known shortcomings stemming from hierarchical organizations, such as the high cost of enforcement and the asymmetrical flow of information, business associations artificially created by law soon began to misrepresent the actual economic forces within the country. As noted by Schneider (2004), the rigidity of state corporatist laws caused an ever-growing chasm in the representation between industries and business organizations: "[...] by the 1990s, traditional sectors of industry accounted for 16% of value added in São Paulo, but had 44% of votes in Fiesp" (p. 95). On a national level, the CNI led to less industrialized states being disproportionately overrepresented. As properly stressed by Schneider, "As these associations ossified, they not only ceased to represent big business but also filled the organization space and thereby impeded efforts by big business to find alternative channels for collective action and representation (...)" (p. 97). Therefore, if the history of business organization in the country were to be traced, this would demonstrably amount to weak organizations that were artificially and temporarily boosted by Brazil's experience of state corporatism.

The Brazilian state beyond corporatism: competing narratives and the challenge of subnational realities

It is worth stressing here that Schneider (2004) identifies the organization of business with a classical collective action equation

solved by selective incentives provided by the state, in a clear commitment to a state-centered analysis: "My argument is [...] when it organizes, the private sector is essentially a reactor to government actions" (p. 11). State actors were, therefore, not only the cause of corporatist associations created by decree, but also of voluntary and encompassing associations created by means of selective benefits such as representation in policy arenas or authority over public functions or funds. Though committed to reintroducing the state, Schneider's analysis avoids any structural narrative or even corporatist analyses, which in his view would prevent any explanation of variations in business associations. According to the author, although organizations are not described as immutable in corporatism as they are depicted within analyses of civil society, change would be still slow and constrained. Even if most corporatist analyses also reintroduced the state, this would emerge as "a structure and monolith". In order to capture variations in business organization, Schneider makes a strong case for an actor-centered research approach, aimed at analyzing the micro-motives of state actors.

At this point, it is necessary to highlight what seems to be an important shortcoming in Schneider's analysis of business organization, which turns out to be a hindrance to further steps in understanding the extent to which economic actors organize at a subnational level. It is worth discussing three considerations in this regard:

- 1) Even though Schneider criticizes the narrowness of a straight collective action approach to business organization for neglecting to consider the context and the

state, he does not provide a minimum definition for state structures in Latin America.

2) It is not true that structural state approaches do not account for variations: not only does the traditional literature on policy arenas (Lowi, 1972) and polity networks (Rhodes, 1997) imply different patterns of state interaction with society, but these narratives also depict the state as a non-coherent system resulting from an adaptive process of institutional change, where traditional structures fit into and coexist with modern ones (Nunes, 1997).

3) Mapping different institutional or state structures that exist side by side, sometimes in a disharmonious way, may be a fundamental and necessary step as one moves down from the perspective of the nation state towards local realities. This demand was envisaged and met by Locke (1995) in his research on the causes underlying differing regional patterns of economic development in Italy. Contrary to the current view of a coherent and homogeneous institutional nation state, he makes his case and follows an alternative viewpoint, according to which "national political economies are not coherent systems but rather incoherent composites of diverse subnational patterns that coexist (often uneasily) within the same territory" (p. 3).

Considering these caveats while following a state-centered path to explaining the different patterns of business organization in Brazil at a subnational level, an account of the Brazilian state and institutional matrix that can cope with the country's institutional diversity is used. A perspective is taken in which the path of state building and modernization in Brazil did not translate into a linear and

gradual suppression of traditional institutions, or the convergence towards a homogenous and modern institutional landscape. On the contrary, this evolved and unfolded through the juxtaposition of different institutional frameworks, whereby traditional routines were embedded into more modern practices.

In line with this perspective, Nunes' (1997) account of Brazilian state building stands out, according to which four institutional grammars underpin the pattern of articulation between state and society in Brazil: clientelism, corporatism, procedural universalism and bureaucratic insularity. In Brazil, formal institutions function according to a combination of one or more of these grammars that varies along different historical periods. For the purposes of this paper, it is worth stressing that, whereas clientelism amounts to an institutional pattern that frames traditional societies and relations, procedural universalism underlies modern, market-oriented societies and relations. The former is based on a pattern of personal and asymmetric relations where all goods or actions that are exchanged are embedded in a broader setting of lasting interpersonal bonds and duties, along with expectations of future payoffs. However, the latter is related to impersonal patterns of relations where goods and actions are exchanged according to procedures that apply without consideration for the characteristics of the parties involved. In this way, procedural universalism turns out to be an institutional basis for modern capitalism and a necessary, though not the sole, condition for liberal-democratic orders.

Regarding the two other institutional frameworks – corporatism and bureaucratic

insularity –, these lie somewhere between the extreme institutional formulae that distinguish traditional and modern societies; namely, clientelism and procedural universalism respectively. Even though bureaucratic insularity implies a process through which the state's technical sectors are protected from the pressures that stem from political parties and pressure groups, these are in no way free from clientelist inroads. Corporatism, on the other hand, sits far from procedural universalism as it seeks policies of accommodation by shrinking the number of competing groups. In this sense, as Nunes recalls, both clientelism and corporatism could be said to share common ground, as they are both mechanisms that prevent social conflicts from sparking.

It is assumed along with Nunes that the Brazilian state is characterized by a range of institutional grammars, and a further step is taken by establishing the hypothesis that a different landscape is faced when moving down to local government. At a local level, since city limits exist (Peterson, 1981), the complexity of the state is lower and institutional patterns that are less hybrid than those observed at a national level should be expected.

That said, a second hypothesis is proposed: at a subnational level, a pattern of institutional heterogeneity that is regional in scope is expected. In other words, city and city regions should vary according to different institutional frameworks, with different patterns of articulation between the state and society. Even though this is not the purpose of this research, an open question exists regarding how the four institutional grammars identified at a national level unfold within cities and city regions in Brazil,

whether there is a predominant institutional framework at this level and whether the four grammars are spread evenly or unevenly throughout the territory.

For the purpose of this exploratory research, the following sections provide an analysis of how two of these institutional grammars – corporatism and clientelism – unfolded within two Brazilian local realities, the city of Volta Redonda, the Brazilian steel capital, and the Rio de Janeiro metropolitan region. It is verified that both corporatism and clientelism hindered not just business organization but also the pursuit of developmental politics in these regions. Analyzing these cases, a parallel is drawn between Brazilian local realities and the cities of Pittsburgh and Chicago, where a variety of corporatism and clientelism (political machine) has not thwarted the pursuit of growth and developmental politics.

State corporatism in Volta Redonda: from rigid organizations to loose and conflicting pluralism and challenges to economic growth

Once the steel capital of the US, Pittsburgh saw its fortunes disintegrate with the collapse of the American Steel Industry. As Barbara Ferman (1996) recalls, if the cyclical nature of the manufacturing sector inevitably brings about job losses as a long-term trend, Pittsburgh experienced its real crunch between 1979 and 1988, when 110,000 jobs were lost,

representing a 44% decline in manufacturing employment. As it is well known, the private and public sectors joined in a pattern of cooperation that goes back to the 1940s, steering the city towards a new service-based, high-tech economy. Even if the results of this were positive, it did not fully compensate for the losses resulting from the crisis in the manufacturing sector. As Fitzgerald (1988) states, "the number of jobs created in the service sector has not been sufficient to replace the jobs lost in manufacturing. Between 1979 and 1986, the Pittsburgh PMSA lost 97,457 jobs in manufacturing and gained 33,304 jobs in the service sector. Even if the service sector could absorb all those displaced from manufacturing, incomes would be below those in manufacturing. Not only do jobs pay less in the polarized service sector, but they offer fewer fringe benefits and are more likely to be part time than jobs in the manufacturing sector (p. 246)". In addition to evaluating the achievements of Pittsburgh's economic conversion policies, it is worth pointing out that the city, through a consensual pattern of policy-making since the 1940s, has been fostering growth policies with different targets: downtown regeneration (renaissance 1), downtown and neighborhood development (renaissance 2), and ways to put a high-tech economy in place (strategy 21).

Once the steel capital of Brazil, the city of Volta Redonda shares some characteristics with the US steel capital, to the extent that for many decades it was named the "Brazilian Pittsburgh". It is worth pointing out the historical importance of Volta Redonda: the city was chosen by President Getúlio Vargas in the 1940s to implement one of his most

important and strategic projects for the nation on its new path towards industrialization: the construction of the biggest steel company in the country and the continent, the National Steel Company (CSN).²

As a state-owned company embedded in the state corporatism championed by Vargas, CSN played a central role not only in planning, but also in managing the territory of the newly founded city. Sparsely populated before the installation of its steel mill, Volta Redonda would later become the archetype of the Brazilian company town. Housing, schools, hospitals, movie theaters and clubs were built along with the steel mill, providing the necessary urban facilities for this industry to operate. Later, CSN took on full responsibility for both providing and maintaining the main urban services, such as water supply, sewerage, street lighting, the construction and conservation of housing and telephone communications. It was only in the 1960s that the responsibility for some of these services was transferred to the City Hall. By this time, the population of the city had reached 100,000, with 13,000 workers on the payroll of the steel mill. To a large extent, it can be argued that the city of Volta Redonda is an offspring of the CSN.

After it was built in the 1940s, the company and the city of Volta Redonda experienced four decades of steady growth. In contrast to the US steel companies, CSN underwent two decades of crisis in the 1980s and 1990s, resulting in a complete overhaul in its internal managerial procedures and ultimately leading to the company's privatization in 1992. It is worth stressing that 8,000 workers were laid off during this privatization process, and in 2002, 500

qualified employees, along with the company's administrative headquarters,³ were relocated to the city of São Paulo. This caused the city to be hit by a loss of 32,000 indirect jobs, with spillover effects to the service and retail sectors. According to Dulci (2008), between 1996 and 2006, the percentage of workers in the manufacturing sector in Volta Redonda fell from 37% to 20.6%, along with a 20% loss in workers' income. It goes without saying that the relocation of the company's headquarters had a deeper effect than a simple loss in the number of jobs: it led to the loosening of CSN's historical attachment to the location, or in other words, its commitment to the city.

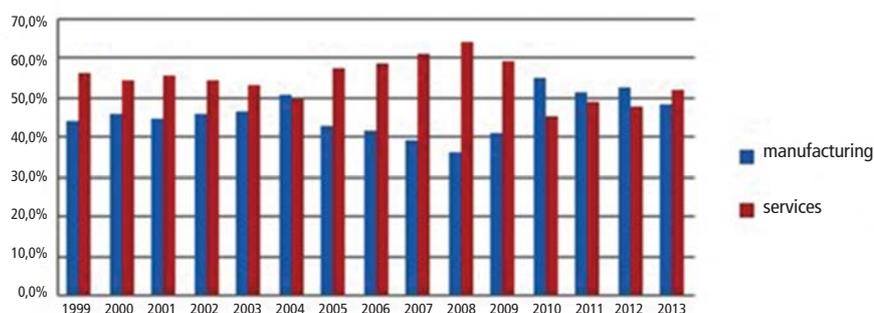
As has happened in other steel company towns, in the last few decades Volta Redonda's manufacturing sector has steadily been losing ground to the service sector. Nowadays, services not only account for the largest percentage of jobs, but also for the largest share of added value created in the city. As shown in Table 1, even after the initial layoffs brought about by the company's privatization, the manufacturing sector's role in job creation continued to shrink. Whereas in 1996 it accounted for 37% of jobs in the city, by 2005 this percentage had shrunk to 17%. Meanwhile, the service sector went from representing 28% to 40% of the city's jobs.

Table 1 – Volta Redonda 1996/2005
job evolution according to economic activity/sector

	1996 %	1997 %	1998 %	1999 %	2000 %	2001 %	2002 %	2003 %	2004 %	2005 %
Manufacturing	37	30	29	26	23	21	20	19	18	17
Construction of public facilities	1	2	2	3	2	2	2	2	2	2
Construction	6	6	8	7	10	8	10	9	9	9
Retail	15	18	18	19	19	20	21	22	24	23
Services	28	29	30	33	36	38	37	38	38	40
Civil Service	13	15	13	12	10	11	10	10	10	9

Source: Estevez (2012).

Graphic 1 – Volta Redonda GDP %



Source: IBGE.

As for the participation of the service sector in local economic output and GDP, it is worth pointing out that these activities have outperformed manufacturing results for all but a few years, as shown in the Graphic 1. It is noteworthy that even during Brazil's commodity boom cycle between 2002 and 2012, manufacturing production did not overtake or even match service output in the city.

Again, following a pattern in economic conversion that other manufacturing cities have experienced, Volta Redonda not only headed in the direction of a broader service economy, but also targeted the more specific medical-educational sector, similarly to Pittsburgh, Baltimore, albeit on a smaller scale. Indeed, as well as CSN and some retail companies, the top ten members of Volta Redonda's main

business organization (ACIAP-VR) include three universities and one hospital. It is fair to say that in a trend common to other old industrial cities, Volta Redonda's shift towards a service economy has not made up for job losses in the manufacturing sector and has also resulted in a decrease in labor income.

Despite all the similarities between Volta Redonda and other manufacturing cities in terms of economic reconversion processes, it is worth underlining here a unique trait displayed by the Brazilian city. Here, the steel company is still the main local economic stakeholder. It has not lost its position as the principal individual employer, and it owns 36% of the city's land, as well as a property portfolio that includes clubs, schools, hospitals and farms.⁴ In addition, it accounts for 50% of the total property tax collected by the municipality.

Table 2 – Main associated member companies (ACIAP-VR, 2016)

	Company	Sector
1	CSN	Industry
2	UnimedVR	Med/Hospital
3	Royal Supermercados	Retail
4	Floresta Supermercados	Retail
5	Drogaria Moderna	Retail
6	Drogaria Retiro	Retail
7	UGB	Education/University
8	UBM	Education/University
9	UniFOA	Education/University
10	Transporte Excelsior	Transportation

Source: ACIAP.

The lingering dependence of the city on the company's fate⁵ is a subject of concern at the local business association (ACIAP-VR), which in 1997 launched a movement called *Vamos Repensar Volta Redonda* ("Let's Rethink Volta Redonda") to figure out alternative economic directions for the city. As reported by the local magazine *Revista Primeira Página*: "ACIAP is going to promote its project *Vamos Repensar Volta Redonda*. It dreams of creating new economic hubs around universities, hardware and metal-mechanical companies. In the words of the association's vice-president, "we hope the movement will not amount to an isolated act on the part of ACIAP-VR. We hope that it evolves to be a collective action with a broad scope, capable of including representatives from the city hall, city council and judiciary; and businessmen, no matter the size of

their companies, religious leaderships and neighborhood associations" (RPP, n. 33, 1997).

As it is widely known by local actors, Volta Redonda's recent history has unfolded in the opposite direction to that envisioned and urged by its main business association. Instead of evolving towards a pattern of consensual politics, it has become a stage for conflict and group polarization. Indeed, in the wake of company privatization, the city witnessed the proliferation of groups and the emergence of a polarized hyper pluralism that hindered, if not fully prevented, any process of coalition building. It has also witnessed a harsh standoff between CSN and local political actors in the last few years.

As Clarence Stone (1989) reminds us in his theory on regime politics, cities rely on a commitment between private and public

actors that assemble the necessary resources to implement ("power to") different policy agendas. Consensus accommodation and coalition building therefore lie at the heart of urban and economic development. In this sense, Volta Redonda has undeniably failed to build institutional channels to bridge the gap between market and state actors as a step towards developmental policies. The local president of the engineers' union clearly exposes the astounding extent of this conflict and the lack of institutional bridges in the city: "The relationship between CSN and the city is bad. It is neither as clear nor as healthy as it was in the past. A relationship of trust was broken. Why? Because relations broke down between the company on one hand, and the mayor, the engineers' union, the construction union, the social movements and the church on the other. In addition, the company itself did not take part in the mayoral elections [...] we will only overcome our current situation when everybody comes together, including CSN and other companies" (Lima, 2010, p. 209).

Unlike Volta Redonda, Pittsburgh pursued its developmental path based on a social corporatist framework, which even if it was skewed in favor of elite politics, set up a culture of consensus and conflict accommodation. As Ferman (1996) underlines, Pittsburgh's renaissance in the 1940s was carried out within a strict corporatist institutional framework: "Economic development was carried out within a corporatist decision-making structure [...]. The shape of the new regime was almost immediately set with the establishment of the urban development authority (URA – 1946),

the institution with primary responsibility for Pittsburgh's renaissance. By formally joining the public and private sectors, the URA provided the institutional base for the growth machine" (p. 49). In Pittsburgh, social corporatist structures and the consequent pattern of corporatist politics were so ingrained in both institutions and organizations that the ensuing steps of developmental policies, such as neighborhood incorporation, followed the corporatist logic. "The route to neighborhood incorporation [...] represented an extension of the logic of corporatism to the neighborhoods. Institutions were set up to give representation to peak associations, thus placing neighborhood issues in the sphere of elite politics" (Ferman, 1996, p. 109).

In summary, social corporatism in Pittsburgh paved the way for a pattern of consensual politics that opened up the possibility for coalition building and the pursuit of five decades of growth policies. It is worth mentioning that, although these coalitions brought policy together between state and market actors, with the later inclusion of neighborhoods, business actors organized and played a dominant role in Pittsburgh's urban regime. As Ferman (1996) highlights: "Pittsburgh's regime was formed explicitly for the purposes of economic development, with the major initiative coming from the most powerful member of the business community. As a result, economic elites dominated the regime. With economic objectives as the guide and economic elites at the helm, the regime steered much of its activity towards the civic-sector arena. Operating in an

arena where the underlying logic is one of cooperation and civility the regime adopted a form of governance resembling the social production model as described by Stone [...] this cooperative orientation was reinforced by the regime's primary focus on large scale development projects that required substantial participation from public and private actors" (p. 137).

Almost in the opposite direction to Pittsburgh, state corporatism in Volta Redonda represented top-down, artificial and short-lived unity between local actors that was not by any means capable of setting up lasting relationships of trust and cooperation. When the state corporatist structure fell down, group fragmentation and a pattern of conflicting politics came to the surface. Unlike Pittsburgh, poorly organized local economic actors in Volta Redonda were not able to open up a path of growth. On the contrary, the aftermath of state corporatism meant the gap neither formed a bridge between the market and the state nor mitigated the standoff between CSN and local political actors. Analyzing the case of Volta Redonda, it can be argued that state corporatism not only fails to organize business, but is also unsuccessful in fostering enduring consensus and cooperation. In the same way, Schmitter's evaluation of the shortcomings of state corporatism can be easily extended to a subnational level. "Countries locked into state corporatism at an early state of development are likely to find it much more difficult to evolve toward such a consensual solution. There the established pattern is one of asymmetric dependence, inauthentic and fragmented representation, weak associational

loyalties, suppressed or manipulated conflict, little mutual respect among groups, no effective means of appealing to wider publics and pervasive state bureaucratic control" (1974, pp. 126-127).

Metropolitan Region of Rio de Janeiro: clientelism, distributive goods and the disincentive to growth politics

Whereas state corporatism, as shown in the last section, amounts to an artificial pattern of cooperation among private and public actors that ultimately makes way for patterns of severe group conflict and weak bridges connecting the market and the state, political machines and clientelist institutions have been more effective in managing and offsetting conflict. It is widely known that the "efficient secret" of clientelism lies in its propensity to bring distributive politics to the forefront, to the detriment of regulatory and redistributive politics. In addition, political machines embedded in clientelism are successful in dealing with conflict to the extent that they set in motion simultaneous processes of fragmentation and aggregation of demands, which are vertically processed through the logic of individual favors. To a large extent, clientelism leads to a double process of group demobilization and accommodation.

For all that, some political machines have been described as capable of fostering developmental politics. According to Ferman's analysis, this was the case for Chicago's political

machine, where Richard Daley managed to please voters and businessmen at the same time, pursuing a policy of simultaneous favor exchange and economic growth: “[...] the machine practiced a policy of the individual based on a material exchange of jobs for votes and on ethnic loyalties. Issues were avoided because they contained potential for division and for conflict. The abundant supply of discretionary resources allowed the machine to maintain a forced army of patronage workers and a sufficient cadre of voters. This means of securing the vote provided the machine with the discretion to practice an elitist style of policy politics. Typically, bankers, businessmen and labor leaders were the principal beneficiaries of the machine policy process, which was centered around major economic development projects” (1996, p. 32).

If Chicago’s political machine, as described from the perspective of Ferman’s analysis, seems not only not to prevent, but also to foster growth politics, this conclusion is completely at odds with the Brazilian literature on the institutional and economic implications of clientelism. Even where not overtly stated, academic analyses in Brazil share the view that clientelism severely hinders economic growth and that development policies require some other institutional framework, such as bureaucratic insularity or corporatism.⁶

In this section, a second case study at a local level is presented – the policy orientation of city council members in the municipalities of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, in which the institutional grammar of clientelism is so pervasive that political actors seem exclusively concerned about pursuing and providing distributive goods to their localities

and constituents. In this case, and unlike Chicago, clientelism is clearly a hindrance to the pursuit of local development.

It must be said here that, compared to similar areas in other Brazilian states, the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (MRRJ) displays an undeniably significant position: almost all of the municipalities⁷ in the region have socioeconomic characteristics that, from a structural perspective, provide them with both the “spending capacity” and the “administrative capacity” required for the implementation of substantial policies. Thus, it should be expected that, endowed with such structural assets, those municipalities behave as actors with autonomous capacity to formulate and implement growth policies.

Quite the contrary, the analysis both of the results of a survey carried out among 68 elected council members in seven municipalities of the MRRJ (described in detail in section below) and of the legislative output of the Rio de Janeiro and Japeri municipal assemblies indicates that local development and growth policies are far from being held as a priority by legislators:

- According to attitudinal data, a markedly parochial profile is detected among council members in the MRRJ. There is a clear priority given to distributive policies and an emphasis on casework activities of an assistentialist nature. Mandates that are sustained and renovated based on “social centers”⁸ seem to represent an extreme form of specialization in this type of activity.

- Although city councils in the MRRJ are able to legislate on important areas of policy – such as land use, taxes, transport and urban development –, council members forego this

possibility, limiting themselves to just providing “recommendations”⁹ – following guidelines for distributive politics.

Summing up, from the survey results concerning both the perceptions and attitudes of city councilmen in several municipalities of MRRJ, it is possible to state, in agreement with previous research carried out on the national scale, that also at local level the grammar of clientelism amounts to an undeniable institutional barrier to local development. Distributive politics completely overshadows developmental concerns and strategies.

Perception of the mandate and legislative activities of council members in the MRRJ

During the year of 2014, 68 council members from the city councils of seven municipalities in the MRRJ – Mesquita, Duque de Caxias, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Nova Iguaçu and Niterói – were given a questionnaire in order to identify: a) the basis for the council members’ mandates and their respective electoral connections; b) the vectors of their legislative activities, and c) to what extent their orientation was parochial in the exercise of their mandates.

It is important to reiterate here the context in which the inquiry into agenda power and into the policy orientation (parochialism or universalism) of the city councils was carried out. It should be emphasized that after the 1988 constitution, the powers of Brazil’s city councils were increased considerably, above all in terms of urban land use regulation,

which became the subject of law initiatives by local executive and legislative powers. Added to this were new powers for council members to legislate on municipal taxes and establish regulatory standards for transport, the environment, municipal postures and city zoning parameters on their own initiative.

From these institutional and structural indications, it should be expected that council members from the municipal assemblies of the MRRJ were engaged in the production of policy through the ordinary legislative process. However, attitudinal evidence gathered from the survey carried out among the council members suggests a radically different conclusion. As shown in Table 3, activities that are strictly of a legislative nature – draft laws and amendments – take second place. What the literature describes as casework – non-legislative activities – represents the fundamental activity of legislators in municipal assemblies in the MRRJ.

Significant indirect evidence of the disengagement of council members in developmental policies may be inferred from the degree of familiarity with specific policy areas. As Table 4 demonstrates, those areas for which council members can legislate in order to stimulate local development, namely urban policy and economic policy, are in fourth and last place, respectively, in a ranking of council members’ familiarity. As important as the observation that these areas are relegated to the background is the identification that the main priority is attributed to actions under the generic heading of “social policy”, which are possibly developed outside of legislative channels.

Table 3 – Legislative and non-legislative activities developed along mandates of council members in the MRRJ

Activity/frequency	Frequently	Rarely	Never	Total
Answering or leading on voters' claims	98.5	1.5	0.0	100.0
Dealing with bureaucracy for local leadership demands	83.8	10.3	4.4	100.0
Presenting draft laws	72.1	22.1	5.9	100.0
Amending draft laws	27.9	51.5	20.6	100.0

Source: Prepared based on data obtained from a survey carried out in 2014 by the author.

Table 4 – Degree of council members' familiarity according to area of policy

Area of Policy/ Degree of Knowledge	Social Policy	Construction	Education	Urban Policy	Health	Transport	Economic Policy
High	77.9	58.8	52.9	51.5	48.5	33.8	20.6
Reasonable	16.2	32.4	42.6	44.1	42.6	52.9	69.1
Low	4.4	7.4	2.9	2.9	7.4	10.3	8.8
Unknown/no response	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Prepared based on data obtained from a survey carried out in 2014 by the author.

Table 5 – Council members with social centers in the MRRJ

	n	%
Yes	25	36.8
No	43	63.2
Total	68	100,0

Source: Prepared based on data obtained from a survey carried out in 2014 by the author.

While some analysts suggest (Kushnir, 2010) that half of the council members elected in the capital of the state of Rio de Janeiro manage social centers, 37% of the council members in the assemblies studied confirm that they have at least one social center. This percentage suggests the centrality of casework in the area of social assistance, which is carried out by city councils outside of legislative channels or bureaucratic jurisdictions.

If the social center is the result of the extreme specialization of mandates based on service provision, and generally for segments located in deprived areas, two features should be highlighted that mean this type of service provision is different from what the North American literature describes as casework. On the one hand, council members in the MRRJ seem to offer a range of services directly

to their respective clientele without the involvement of bureaucracy; on the other hand, these services seem to amount exclusively to individual, disaggregated social benefits.

Questioned on the activities they prioritize in their contact with their electoral bases, the council members surveyed indicated that direct contact with voters and provision of social services were most important to them, as shown in Table 6.¹⁰ Adding this information to the council members' declared familiarity with the area of social policy (an area that attracts more attention than urban or economic policy) and to the percentage of council members that claim to manage social centers, the assistentialist orientation of their mandates is clear. Local economic development is certainly not a priority for political actors.

Table 6 – Activities prioritized by council members in contact with their electoral bases

Activity	Order	Mean
Direct contact with voters through meetings	1 st	8.63
Provision of social services	2 nd	8.25
Meetings with local leaders	3 rd	7.75
Media appearances	4 th	5.75
Meeting voters' requests	5 th	5.43

Source: Prepared based on data obtained from a survey carried out in 2014 by the author.

Legislative activity in two municipalities in the MRRJ: Rio de Janeiro and Japeri

Evidence on the legislative mandates of two municipal assemblies in the MRRJ – Rio de Janeiro and Japeri – was evaluated. Whereas these municipalities may have opposing positions for a series of indicators¹¹ such as HDI, GDP per capita, population and location within the MRRJ, they converge in one aspect: despite being able – from an institutional and socio-structural perspective – to host assemblies that can play a proactive role in the field of local development through legislative action, in both cases this potential is not used. In the municipal assemblies in Rio de Janeiro and Japeri, council members sideline the legislative function in general, especially legislation aimed at local economic development.

From a survey and classification on the usual legislative production of the Municipal

Assembly of Rio de Janeiro along the 2001-2004 legislature, D'Avila Filho et al. (2011) verified that of all of the presented proposals, 57% corresponded to motions, 29% to recommendations and only 4% to draft laws. A similar pattern of legal initiatives having a minor role in legislative production was observed for the first three years (2009/2010/2011) in the city council of Japeri. As shown in Table 7, the draft laws presented occupy a lower position. Recommendations, however, are the proposals given the highest importance in both assemblies.

Whereas attitudinal data suggest that council members in the MRRJ prioritize casework activities – or the provision of disaggregated social benefits outside the legislative jurisdiction –, behavioral evidence reveals a second factor that guides council members' behavior: the allocation of particularized benefits to specific groups and targeted regions goes hand in hand with the claim of personal credit for the actions that are implemented.

Table 7 – Proposals presented in the Municipal Assembly of Japeri (2009-2011)

Proposal	Total	Percentage (%)
Recommendations	164	49.54
Legislative decrees	95	28.7
Motions	34	10.27
Draft laws	32	9.66
Approved laws	6	1.81
Expert opinions	0	0
Requirements	0	0

Source: Municipal Assembly of Japeri.

In order to understand the congruence between the legislative “recommendations” and this factor, it is worth remembering a classic passage by Mayhew (1974) on one of the central dimensions of legislative activity from a distributive politics’ perspective:

“[...] a second activity may be called credit claiming, defined here as acting so as to generate a belief in a relevant political actor (or actors) that one is personally responsible for causing the government, or some unit thereof, to do something that the actor (or actors) considers desirable”. (pp. 52-53)

“Particularized governmental benefits, as the term will be used here, have two properties:

(1) each benefit is given out to a specific individual, group or geographical constituency, the recipient unit being of a scale that allows a single congressman to be recognized [...] as the claimant

for the benefit; (2) each benefit is given out in apparently ad hoc fashion, with a congressman apparently having a hand in the allocation”. (Mayhew, 1974, p. 54)

Therefore, recommendations in form and in material terms involve, without any doubt, an instrument of credit claiming by council members through the allocation of particularized benefits via the executive power and its agencies. How do the mechanics of this work? The council member recommends to the mayor the need for a particular intervention – usually related to paving, sanitation or street illumination. The authorship and small scale of the demand are characteristic of all recommendations, making these a suitable instrument for actions with a distributive purpose. The thematic areas of recommendations in the Municipal Assembly of Japeri are listed in Table 8.

Table 8 – “Recommendations” by council members of the Municipal Assembly of Japeri to the executive power – 2009-2011

Public roads	90	38%
Basic sanitation	72	30%
Public lighting	33	14%
Public education	28	12%
Governmental action	28	12%
Sport/Leisure	26	11%
Public health	25	10%
Public events	11	5%
Tree planting	10	4%
Public cleaning	10	4%
Total	239	100%

Source: Municipal Assembly of Japeri.

Therefore, both the attitudinal and behavioral evidence suggests that local political actors in the municipalities located in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro are guided by the grammar of clientelism, prioritizing the distribution of disaggregated benefits for their respective clientele.

Conclusion

It is widely recognized that economic actors play an important role in shaping the fate of US cities. During a period that can be identified as the first phase of urban studies in the US, researchers tried to figure out and measure the extent to which business determined state policies. As Hanson and his colleagues (2010) argue, "the debate that has been waged since the seminal works of Hunter (1953), Dahl (1961) and Polsby (1963) has been whether the role of business is determinative or whether business is merely one of many groups exercising influence in a pluralist polity" (p. 1). While proposing a new concept of power, which no longer enquires into who is in control but aims at identifying who has the capacity to act and to accomplish goals, Clarence Stone (1989) launched a second phase of research into cities and coined his theory or concept on urban regimes, heavily influenced by both neo-pluralism and political economy scholarship. Stone claims that as a result of the necessary compromise between economic and state actors, regimes are built upon resources that are informally assembled by means of coalition building processes on one hand, and with a view to implementing

a specific policy agenda on the other. While urban regime theory pays tribute to pluralism when it sets politics (coalition process) at the core of regime formation, at the same time it relies on the political economy approach to cities, acknowledging that economic actors always enjoy a privileged position among coalition partners. In the words of Ferman (1996), "the concept of an urban regime captures this bridging process. By bringing together economic and political elites, a regime constitutes the informal arrangements by which public bodies and private interests function together in order to be able to make and carry out government decisions. Since cooperation is fundamental to this relationship, the question of 'who cooperates and how their cooperation is achieved' is central to the understanding of how a city is governed and its overall policy orientation" (p. 2).

As mentioned above, in the last few decades factors relating to globalization, such as state rescaling and state reform, have brought the governance of cities and city regions to the surface, both as a normative concern and a research subject. In order to meet the challenge of understanding the new dynamics of city and regional governance, researchers in Europe and Latin America have been resorting to theories that emerged during the second wave of urban studies in the US, mainly urban regime and growth machine theories. It is worth noting here that, while trying to evaluate the fit and adequacy of these theories to realities found outside cities in the US, most authors seem to ask the wrong comparative question, as they compare cities and assume a homogeneous landscape of city governance and state/market relations in all

countries under analysis, due to the unifying force of their nation states. Even conceding that globalization has brought about new territorial scales, causing the fragmentation of otherwise homogeneous spaces, their assumptions seem to include a monolithic nation state that conditions subnational realities in the same direction. Even when not overtly assumed, the nation state bias is undeniably present in their evaluation, as can be identified in Harding's remarks: "The evidence presented in this article suggests that three key observations that can be made about the use of urban regime and growth machine approaches in Britain [...] it is difficult, if by no means impossible, to apply some of their insight cross-nationally [...] many of the attempts to apply the insights of urban regime theory and the growth coalition thesis within a British context has been insufficiently rigorous" (1999, p. 689). In both its semantics and its content, Harding's assumption is a homogenous nation state at the root of a political economy, evenly distributed at a local level.

Therefore, it should be stressed that this study involves quite a different assumption from Harding's, as it represents an attempt to seriously bring back cities' and city regions' political economies in Brazil. Therefore, it agrees with Locke's perspective (1995), according to which a national political economy should not be viewed as a coherent national system, but rather as a somewhat incoherent composite of diverse subnational patterns that coexist (often uneasily) within the same national territory (p. 174). It goes without saying that if we are to assume the diversity of local political economies, we have to suppose that the use and results of US urban theories will vary

cross-regionally rather than cross-nationally. It should be expected that insights from urban regime theory apply unevenly to cities and city regions within the same national territory.

In this essay, attention is brought to the different institutional frameworks or grammars that are mingled together in Brazil's nation state and that are to be found in their more disaggregated and purer form moving towards the subnational level of cities and city regions: clientelism, corporatism, bureaucratic insularity and universalism of procedures. Each institutional grammar is expected not only to cause a different pattern of relations between the state and society, but also to impact with different signs and strengths on market dynamics, the organization of business and activism at a local level. It is worth remembering that, although urban regime theory relies on the neo-pluralist assumption that liberal democracies, markets and states lead to a double and interdependent system of authority where business decisions are critical to public welfare, institutional grammars that foster business activism are more prone to create local political economies that can be interpreted from the urban regime perspective. It has been demonstrated in two case studies – the city of Volta Redonda and the Metropolitan Region of Rio de Janeiro – that corporatism and clientelism at a local level in Brazil are far from being able to foster political economies with a kind of civic cooperation between economic and political actors, as envisaged by urban regime theory. Indeed, state corporatism in the steel city of Volta Redonda has achieved an artificial and short-lived unity between business and state that sparked into myriad conflicting groups as the corporatist façade began to

fade away. Clientelism in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro signified the primacy of distributive politics over redistributive or developmental politics, and indirect evidence has shown a pattern of business cooptation and rent-seeking activities. That said, it must be stressed that two of the institutional grammars underpinning the Brazilian state clearly determine a non-cooperative pattern of relations between the market and state actors, making it difficult – if not impossible – for these local political economies to be explained through insights from urban regime analysis.

As an inaugural investigation, it is more important to identify some research questions that lie ahead than arriving at any final conclusions. It is worth testing: a) how the four different institutional grammars are distributed throughout the Brazilian municipalities; b) whether clientelism and machine politics can also foster growth politics, as was the case in Chicago; and c) whether the universalism of procedures at a local level leads to market relations and patterns of civic cooperation between the market and state actors, this being the basis of urban regime politics.

Nelson Rojas de Carvalho

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Multidisciplinar, Departamento de História. Seropédica, RJ/Brazil.
nrojasrcarvalho@gmail.com

Notes

- (*) This is a revised version of a paper prepared for presentation at the 2016 meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, september, during my postdoctoral stage under the generous supervision of Clarence Stone. It was supported by a Capes fellowship
- (1) On the decentralization process in Brazil during the 1980s, see Celina Souza (1997).
 - (2) Along with the state-owned oil company Petrobras and the mining company Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), CSN was designed to play a central role in Vargas' project for development.
 - (3) The company's headquarters occupied a 16-story building that remains closed to date. The relocation to São Paulo is the most expressive symbol of a new process that was unleashed in the city: the detachment of the company from its territory.
 - (4) Despite fierce popular opposition, all of these assets were privatized along with the company.
 - (5) Since its privatization, CSN has expanded outside the city and merged with economic groups, such as the Vicunha Group.

- (6) Whereas it is beyond the scope of this study to evaluate when and for what reasons political machines and economic growth do not get along, it is worth pointing out a trait of Brazilian federalism that may have a stake in the outcome of this. As Arretche (2012) notes, on average 70% of the budgets for Brazilian municipalities are constitutionally earmarked for social areas such as education, housing, sanitation, social services and social security.
- (7) There are seventeen municipalities within its legal boundaries: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Mesquita and Tanguá. Most of these (65%) have a population over 100,000 and an average (88%) or high (2%) score on the Human Development Index (HDI).
- (8) Social centers are organizations maintained by council members to provide a range of services for voters, from professional training and qualification to medical attention.
- (9) “Recommendations” are legislative instruments through which council members indicate to the mayor the need for specific interventions in the neighborhoods of their municipalities.
- (10) In order to know the political resources most valued by council members when working in their constituencies, we asked them to assign a value to five different activities. The values range from 1 – least important – to 10 – most important – and are displayed in Table 6.
- (11) The municipality of Japeri has a population of 100,000, the lowest HDI in the MRRJ – although this is an average value (0.724) – and a GDP per capita of R\$3,972.33. Rio de Janeiro, however, has a population of 6,182,710, the second highest HDI in the MRRJ (0.842) and a GDP per capita six times higher than that of Japeri: R\$19,243.95.

References

- ARRETCHE, M (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- BRENNER, N. (2004). *New State spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, Oxford University Press.
- DAHL, R. (1961). *Who Governs? Democracy and power in an American City*. New Haven, Yale University Press.
- D’ÁVILA FILHO, P. M. et al. (2011). *Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das Indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. Mimeo.
- DULCI, J. A. (2008). *Reestruturação Produtiva e Mercado de Trabalho no Vale do Paraíba Fluminense: Região Ganhadora ou Perdedora?* Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- ESTEVEZ, A. (2012). “Do Fordismo ao neoliberalismo: transformações do mundo do trabalho em uma cidade siderúrgica brasileira”. In: MACERI, S. (org.). *Temas de economía político-social*. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, pp. 173-210.
- FERMAN, B. (1996). *Challenging the growth machine: neighborhood politics in Chicago and Pittsburgh*. Lawrence, University Press of Kansas.

- FITZGERALD, F. (1988). "Pittsburgh, Pennsylvania: from steel town to advanced technology center" In: BINGHAM, R. and EBERTS, R. (eds.). *Economic restructuring of the American Midwest*. Boston, Kluwer academic publishers.
- HANSON, R. et al. (2010). Corporate citizenship and urban problem solving: the changing civic role of business leaders in American cities. *Journal of Urban Affairs*, v. 23, i. 1, pp. 1-23.
- HARDING, A. (1999). Review Article: north urban political economy, urban theory and British research. *British Journal of Political Science*, n. 29, pp. 673-698.
- HUNTER, F. (1953). *Community power structure: a study of decision-makers*. Chaptol Hill, The University of South Carolina Press.
- KUSCHNIR, K. (2010). Clientelismo revisitado. *O Globo*. Rio de Janeiro, p. 33.
- LIMA, R. da C. (2010). *A "Reinvenção" de uma Cidade Industrial: Volta Redonda e o pós-privatização da Companhia Siderúrgica Nacional*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- LOCKE, R. (1995). *Remaking the Italian Economy*. New York, Cornell University.
- LOWI, T. J. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, pp. 298-310.
- MAYHEW, D. (1974). *Congress – the electoral connection*. New Haven, CT, Yale University Press.
- MOLOTOCH, H. (1976). The city as growth machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, pp. 309-332.
- NUNES, E. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Zahar.
- PETERSON, P. (1981). *City Limits*. Chicago, University of Chicago Press.
- POLSBY, N. (1963). *Community Power & Political Theory*. New Haven, Yale University
- RHODES, R.A.W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia, US, Open University Press.
- SCHMITTER, P. (1974). Still the Century of Corporatism? *Review of Politics*, n. 36, pp. 85-131.
- SCHNEIDER, B. R. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SOUZA, C. (1997). *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. London/New York, Macmillan/St. Martin's press.
- STONE, C. (1989). *Regime politics: governing Atlanta 1946-1988*. Kansas.
- TAYLOR, P. (1995). "World Cities and Territorial States: the rise and fall of their mutuality". In: TAYLOR, P. and KNOX, P. *World cities in a world system*. Cambridge, Cambridge University Press.

Texto recebido em 2/nov/2016
Texto aprovado em 17/maio/2017

Regulação às avessas? Uma análise sobre a legislação urbanística instituída nos municípios da Região Metropolitana de Campinas entre 1970 e 2006

Regulation inside out? An analysis about the urban regulation instituted in the municipalities of the Campinas Metropolitan Region between 1970 and 2006

Sidney Piochi Bernardini

Resumo

Este artigo pretende discutir o universo dos mecanismos normativos de regulação urbanística implementados em 19 municípios da Região Metropolitana de Campinas entre 1970 e 2006. Duas questões aqui serão discutidas: os limites da autonomia municipal na gestão do uso e ocupação do solo e das suas normas como indutoras de um desenvolvimento urbano benéfico a toda a sociedade. Os substratos, condicionantes e forças (inclusive legais) que impulsionaram as transformações no âmbito do processo ainda constituem uma lacuna no vasto campo de investigações sobre o modelo de urbanização da Região Metropolitana de Campinas. Os resultados alcançados demonstraram que esses municípios instituíram 3.087 instrumentos de regulação urbanística no período, sendo 85% deles promulgados para promover modificações pontuais nestes.

Palavras-chave: regulação urbanística; uso e ocupação do solo; zoneamento; urbanização; Região Metropolitana de Campinas.

Abstract

This article intends to discuss the universe of urban regulation normative tools implemented in 19 municipalities of the Campinas Metropolitan Region between 1970 and 2006. Two issues will be discussed here: the limits of municipal autonomy in the management of land use and occupation and the limits of its norms in promoting an urban development that benefits the society as a whole. The substrata, conditionings and forces (legal forces included) that have boosted transformations in the scope of the process still constitute a gap in the large field of investigations about the urbanization model of the Campinas Metropolitan Region. The results showed that these municipalities instituted 3,057 urban regulation tools in the period, and 85% of them were promulgated to promote specific modifications in the municipalities.

Keywords: urban regulation; land use and occupation; zoning; urbanization; Campinas Metropolitan Region.

Introdução

Este artigo tem como objetivos principais apresentar e discutir, no âmbito da Região Metropolitana de Campinas, como ocorreram a institucionalização e a gestão do uso e ocupação do solo sob a perspectiva do planejamento e ordenamento físico-territorial de seus municípios constituintes, a partir da análise dos mecanismos legais estabelecidos entre os anos de 1970 e 2006. A constatação de tais características por pesquisas já realizadas, como as de Mítica Neto (2008) e Pires (2007), apontam para uma prática comum de produção do espaço urbanizado na maior parte dos municípios dessa Região, indicando, em hipótese, que existe uma certa sinergia (como também indicou Pires) entre os interesses privados do mercado incorporador e iniciativas e procedimentos conduzidos pelos poderes públicos locais. Essa sinergia não só explica a conduta comum definida pelos municípios como também pode demonstrar em que bases ela se opera. Pretende-se, com isso, demonstrar que o encadeamento exacerbado de instrumentos legais urbanísticos de todas as ordens postulados pelos Poderes Executivos e aprovados pelos Poderes Legislativos criou um arsenal volumoso de medidas intimamente acopladas aos interesses particulares. Nesse ponto de vista, pretende-se discutir a validade dos ritos instituídos e apontar possíveis impactos e consequências das arbitrariedades observadas.

Alguns estudos, como o de Harris (2015), que se debruça sobre o interesse público nos processos de desapropriação compulsória de terras privadas nos Estados Unidos, demonstra que, já nos anos 1960, houve uma transição

nas formas de conduzir esses processos vinculados a uma coalisão entre governos, incorporadores, empreendedores privados e outros agentes imobiliários nas ações de renovação urbana, remoção de favelas e expansão das áreas centrais como estratégias para a “revitalização das cidades”, sob a égide dos poderes locais. Assim também, por outro lado, nos processos de “barganha lote a lote”, nas decisões sobre as regras de zoneamento das cidades estadunidenses, nas quais a voz dos moradores locais, em processos democraticamente legítimos, prejudica a intensificação do uso do solo e os adensamentos populacionais sob o discurso do *Not In My Back Yard* (NIMBY), ocorre uma sobrevalorização dos imóveis urbanos que, segundo Hills Jr. e Schleicher (2015), intensifica a crise da moradia e o empoderamento da indústria da incorporação de terras. Aqui o debate sobre a relação entre o planejamento compreensivo, como matriz do pensamento sobre o desenvolvimento urbano, e as restritivas regras de zoneamento, nem sempre vinculadas a esse pensamento, ganha contornos mais complexos.

A permanência do plano diretor como principal instrumento da política de ordenamento municipal perpetua a sua figura como meio ideológico para o setor imobiliário e o poder público justificarem suas atuações em defesa do desenvolvimento urbano. Nesse ponto, a distância que se estabelece entre a retórica contundente desses planos e os efetivos instrumentos de regulação e controle de uso do solo consolida e mascara os mecanismos já consagrados da produção imobiliária (Villaça, 2012). No âmbito da gestão do uso e ocupação do solo, concepção, instituição e aplicação das leis urbanísticas são partes intrínsecas do

cotidiano dos gestores públicos municipais que, sob o manto de uma profunda legalidade estruturada, operam leis que não possuem sanções para quem as infringem; que são impossíveis de serem cumpridas; que eles não têm capacidade de aplicar ou fiscalizar e até mesmo que se limitam a princípios gerais e generalidades que não afetam, em nenhum grau, qualquer ação de intervenção ou controle sobre o território (ibid.).

Essa dimensão da fronteira legal – ilegal, nas imperfeições subliminares da esfera burocrática, adapta-se muito bem aos ritos instituídos e conduzidos para possibilitar ao mercado formal o aval às suas atividades de incorporação. A malha excessiva, complexa e inchada de leis, decretos e mecanismos que corroboram esses ritos, longe de ser abarcada e compreendida pela sociedade e até mesmo pelos que a opera, define esse cotidiano da gestão urbana, sem haver, muitas vezes, qualquer questionamento por ela e por outros poderes constituídos. Assim é que, mesmo apontada pela literatura como uma das dimensões da estreita fronteira entre legalidade e ilegalidade, a forma como esses institutos legais são aplicados e os caminhos pelos quais se dão as restrições e permissividades nas escolhas efetivadas pelos poderes locais ainda merecem ser aprofundados nas investigações sobre gestão urbana no Brasil, sob as mais variadas óticas. Supõe-se que, nessa esfera de decisões, as práticas referenciem-se na inversão da ilegalidade pela legalidade (tornar legal o que seria ilegal), em ritos e práticas que consubstanciem os atos discricionários por mecanismos legais em uma associação estreita entre os poderes executivo e legislativo na produção dos seus instrumentos de poder.

A Região Metropolitana de Campinas e os aspectos da sua configuração espacial

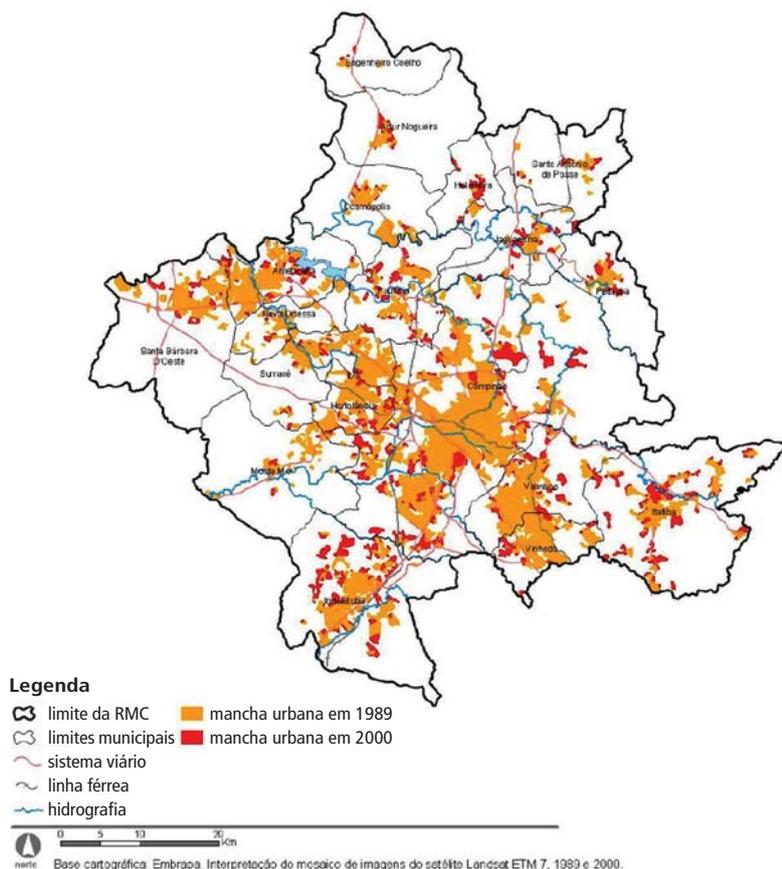
A Região Metropolitana de Campinas, criada por força da Lei Estadual Complementar 870, de 19/6/2000, agrega 20 municípios. Vinculados a uma lógica comum que se consolidou com essa instituição, esses municípios conformaram uma rede urbana específica, determinada também por obras e intervenções realizadas por outras esferas governamentais, como a implantação da Rodovia D. Pedro I, por exemplo, e investimentos dos setores privados, com a instalação de novos parques industriais a partir, principalmente, da década de 1970. Com essas transformações significativas, no processo de interiorização da indústria no estado de São Paulo, o município de Campinas teve um papel preponderante sobre a sua região de influência, provocando atração de população e investimentos. Essa polarização induziu um movimento de transposição dos limites administrativos da cidade-sede, atingindo as cidades do entorno, estabelecendo-se relações específicas da rede urbana em formação (Cano e Semeghini apud Pires, 2007, p. 14).

A literatura destaca que, além de Campinas, outros municípios, como Paulínia, Valinhos, Sumaré e Indaiatuba, tiveram um crescimento industrial mais intenso na década de 1970, coincidindo com o processo de interiorização do desenvolvimento econômico do estado de São Paulo, desdobrando-se na modernização das atividades agropecuárias articuladas a indústria e serviços e no aumento das taxas de crescimento populacional (Pires, 2007, p. 14). Essas mudanças coincidiram com

as determinações lançadas pelo governo federal, no âmbito do SERFHAU, da instituição de aparelhos planejadores nos municípios, condicionados a elaborarem seus planos diretores de desenvolvimento integrado em resposta às expectativas de investimentos que se pretendiam realizar nas várias localidades brasileiras. No outro extremo temporal

coberto por este artigo (2006) está o prazo estabelecido, pela lei federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) para que novos planos diretores fossem aprovados, o que poderia denotar uma mudança de postura e de rumos na condução da gestão municipal no tocante a aprovação e aplicação de instrumentos legais de caráter urbanístico.

Figura 1 – Mapa da Região Metropolitana de Campinas contendo as manchas urbanas de 1989 e de 2000



Fonte: Campinas (município). Plano Diretor de 2006 – Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Campinas. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/plano-diretor-2006/doc/tr_rmc.pdf

É possível observar que, diferentemente de outras regiões metropolitanas criadas anteriormente, como o caso da Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, a espacialidade resultante da Região Metropolitana de Campinas não se caracterizou pela conurbação plena dos municípios integrantes, mas por fragmentação e dispersão territorial sintomática desse processo tardio e vinculado à Terceira Revolução Industrial, como aponta Soja (2000). Cabe alertar, nesse sentido, que a escala regional metropolitana escolhida se identifica com os pressupostos apontados por Villaça (1998) quanto à natureza dos espaços intraurbanos no Brasil, ao considerar que, nos processos de urbanização recentes, e no caso da Região Metropolitana de Campinas, em especial, a rede urbana ganhou um outro caráter, assim como também maior importância diante das pendularidades na dinâmica de deslocamentos diários da sua população, evidenciadas pelo Plano Integrado de Transportes Urbanos, de 2006, e à maior segregação a partir dos anos 1990, como demonstrou Cunha (2006).

Embora nos últimos anos tenha surgido um conjunto expressivo de estudos e pesquisas que se debruçaram sobre os aspectos essencialmente espaciais e morfológicos dessas novas configurações, não há muitos trabalhos, em São Paulo, que aprofundem as especificidades históricas da produção desses espaços sob a ótica dos mecanismos legais de planejamento e regulação urbanos instituídos e tomados em perspectiva regional e metropolitana. Vários artigos científicos, entretanto, apontam para tal preocupação em outros países do mundo, em especial nos Estados Unidos, como é o caso das pesquisas realizadas por Boarnet, McLaughlin e Carruthers (2011), que procuraram verificar

o papel dos instrumentos de regulação urbana nas mudanças de padrões de densidade entre municípios urbanos e suburbanos na costa sudeste dos Estados Unidos; Bengston, Fletcher e Nelson (2004), que realizaram um balanço da bibliografia que trata dos instrumentos de regulação da expansão urbana nos Estados Unidos, enfatizando o papel preponderante dos agentes privados no processo de planejamento; Saizen, Mizuno e Kobayashi (2006) que observaram a falta de coordenação entre os diferentes sistemas de zoneamento (rural e urbano) na Região Metropolitana de Osaka, no Japão, investigando, com base nessa hipótese, as mudanças de uso do solo que ocorreram em três períodos, comparando-se essas mudanças com o *status* de zoneamento de cada período (bem aos moldes do que se pretende fazer nesta pesquisa); Xi et al. (2012) que investigaram os potenciais impactos da implementação de estratégias para induzir o uso do solo rural nas fazendas rurais chinesas; Anthony (2004) que avaliou a eficácia das leis de controle da expansão urbana em 49 estados americanos, concluindo que os estados que manejaram o controle experimentaram menor declínio de densidade populacional do que aqueles que não o fizeram; Resnik (2010) que apresentou os limites dos métodos de planejamento baseados no chamado "Crescimento Inteligente" (*Smart growth*) para combater o espraiamento urbano nos Estados Unidos; Buzbee (2003) que, a partir das suas investigações, questiona o papel de estruturas e reformas legais como meios de induzir a expansão urbana de forma menos danosa à saúde pública.

Nota-se que o tema da expansão urbana "desordenada" e das novas formas de urbanização, pautadas principalmente pelos modelos

de condomínios e loteamentos fechados, tem sido tratado sob as mais diferentes óticas por muitas pesquisas no Brasil e passaram a ser muito abundantes a partir da década de 2000, como pode ser notado pelo grande número de artigos publicados em Anais de Congresso e, especialmente, nos Anais da Enanpur de 2007, 2009 e 2011. No caso da Região Metropolitana de Campinas, não são poucos os trabalhos que discutem as bases de seus arranjos espaciais. A clássica publicação de Cano e Brandão (2002) apresenta um conjunto de artigos que perfaz um diagnóstico socioeconômico de cada um dos seus municípios. A publicação organizada por Fonseca, Davazo e Negreiros (2002) também se constitui numa obra de referência, mesmo passados mais de 15 anos de sua publicação, já que reúne artigos de vários estudiosos sobre questões relacionadas à gestão da Região Metropolitana. Sobre a ótica dos processos de vulnerabilidade e segregação em regiões brasileiras, a publicação organizada por Cunha (2006) apresenta alguns resultados da pesquisa desenvolvida junto ao Nepo (Núcleo de Estudos Populacionais) da Unicamp, incluindo a Região Metropolitana de Campinas. Na abrangência de outras pesquisas realizadas por esse Núcleo, muitas tratam da problemática relacionada aos processos de urbanização na Região, bem discutida por Baeninger e Gonçalves (2000) em uma excelente análise histórica e de sua dinâmica populacional.

É também considerável o número de teses e dissertações que foram desenvolvidas nos últimos anos. Dentre elas, destacam-se os trabalhos de: Pires (2007), sobre a relação entre expansão urbana e mercado imobiliário; Alves (2007) sobre a complexidade dos problemas

metropolitanos sob a ótica da sua gestão, na mesma linha adotada por Jardim (2007), que, ao estudar cooperação e conflito nas relações intergovernamentais, estabeleceu bases de comparação entre os casos da Região Metropolitana e do Consórcio Intermunicipal do ABC paulista; Costa (2012), que avaliou os impactos dos loteamentos fechados sobre os serviços ambientais a partir da apropriação da natureza pelos empreendimentos de alta renda, e Pereira (2008) sobre os processos de reestruturação urbana e os movimentos pendulares na Região. Os apontamentos apresentados por Caiado, que chegou a sistematizar e mapear os loteamentos fechados aprovados entre 1994 e 2004, podem também ser observados em vários artigos científicos (2006a, 2006b, 2007). Tomando como enfoque a questão específica dos loteamentos fechados, principalmente no município de Campinas, a tese de doutorado de Freitas (2008) merece ser destacada nesse campo de pesquisas. O município de Campinas destaca-se com algumas pesquisas referenciais, como as de Miranda (2002) que investigou as transformações do uso do solo rural para urbano no município; de Mitica Neto (2008), última parte da rede de trabalhos coordenados pelo professor Nestor Goulart Reis e uma das mais importantes pesquisas referenciais sobre as características do processo de urbanização, o papel do Estado e os arranjos espaciais resultantes. O município de Vinhedo, conhecido por ser um dos pioneiros a adotar o loteamento fechado e o condomínio horizontal como modelos de urbanização, está bem representado a partir da pesquisa de Pires (2004), que investigou as origens do processo de formação dos enclaves do município ainda na década de 1970.

Ainda que os aspectos dos instrumentos de planificação e da legislação urbanística compareçam como base de estruturação das discussões travadas por essas pesquisas realizadas, eles não são o veio principal das investigações e não constituem as principais motivações que lhes deram origem. A apresentação desse panorama em relação ao conjunto de estudos já desenvolvidos demonstra que um aprofundamento dos arranjos institucionais e de sua relação com as forças dos agentes de produção imobiliária, pela via dos instrumentos de planejamento e regulação, ainda é um desafio para incursões científicas que perseguem as explicações sobre os fenômenos associados à urbanização contemporânea.

Vale notar, ainda, que as diferentes abordagens recobrem questões e dilemas pertinentes às problemáticas contemporâneas, observando-se os efeitos imediatos dos processos como ocorrem. Centram-se na abordagem das mudanças configuracionais locais e regionais, nas recomposições territoriais a partir de suas dinâmicas populacionais, dos efeitos perversos da dispersão sobre a lógica da modalidade; das respostas institucionais em termos de gestão metropolitana, nas mudanças que se operam nas formas resultantes desse processo de expansão ou nos impactos que tais modelos impõem sobre ambiente construído e natural.

Método empregado

Os resultados que estão sendo apresentados neste artigo abarcam 19 municípios da Região Metropolitana de Campinas¹ e tiveram

como principal base de dados as ementas estabelecidas para toda a sua legislação urbanística aprovada e instituída entre os anos de 1970 e 2006. O universo pesquisado abrangeu apenas leis e leis complementares, sem considerar decretos e outras normas hierarquicamente inferiores.²

O método desenvolvido consistiu em pesquisar, nos *sítes* das Câmaras e Prefeituras Municipais, essa legislação e classificá-la por tipos e por décadas (1970, 1980, 1990, 2000), em bancos de dados separados por município. Tal classificação considerou o conjunto de dispositivos legais urbanísticos tradicionalmente instituídos em seus grandes grupos: plano diretor, uso e ocupação do solo, parcelamento do solo e perímetro urbano, discriminando-se, entretanto, já nesse primeiro momento, leis referentes a condomínios horizontais e loteamentos fechados para efeitos de contabilização e análise especial e considerando a profusão desses tipos de assentamentos na Região. A classificação em cada um desses grandes grupos se deu a partir da leitura de todas as ementas das leis para a sua inclusão no grupo mais indicado e na década correspondente.

Para efeitos de precisão na contabilização das leis classificadas por grupo, as buscas foram feitas em dois momentos, o primeiro através de palavras-chave presentes nas ementas e o segundo, a partir da seleção destas por ano. A rigor, o segundo momento de busca funcionou como uma etapa de checagem da primeira, de forma a incluir dispositivos que não tinham sido, por algum motivo, encontrados no primeiro momento. As palavras-chave definidas para as buscas por grupo foram:

Grupo	Palavra-chave
Plano Diretor →	Plano
Perímetro urbano →	Perímetro urbano Expansão urbana
Uso e ocupação do solo →	Uso e ocupação do solo Zoneamento Zona Código de Obras
Parcelamento do solo →	Parcelamento do solo Loteamento Desafetação Uso comum do povo
Loteamento fechado →	Loteamento fechado Condomínio

A checagem por ano, no momento posterior, possibilitou alargar a busca para leis urbanísticas de interesse, incluindo aquelas que não continham, a priori, as palavras-chave estipuladas. Nessa seleção, procurou-se encontrar todas as normas que, em menor ou maior grau, interferiram nos aspectos de regulação do uso, ocupação e parcelamento do solo, observando-os à luz das estratégias de planejamento e gestão estruturadas nos planos diretores e outros instrumentos de caráter planificador.

No momento seguinte, toda a legislação levantada foi sistematizada a partir da leitura de suas ementas, observando-se não só os aspectos quantitativos determinados pela recorrência no aparecimento de determinados tipos de leis, mas também os seus propósitos específicos identificados, sem ainda verificar e analisar os seus conteúdos, o que se pretende fazer

em próxima etapa da pesquisa, exclusivamente para os dispositivos que tratam da questão da expansão urbana na Região. Nessa etapa, as leis foram classificadas por tipos no conjunto de cada grande grupo, permitindo observar os seus principais objetivos e alcances.

Resultados preliminares: a teia legislativa e a regulação urbanística na Região Metropolitana de Campinas

Foram contabilizadas 3.087 leis urbanísticas nos 19 municípios pesquisados pertencentes à Região Metropolitana de Campinas entre 1970 e 2006, cuja classificação, por grandes grupos e por ano, pode ser visualizada nas tabelas abaixo:

Tabela 1 – Número de leis aprovadas nos municípios da Região Metropolitana de Campinas por grandes grupos entre 1970 e 2006

Município	PD	LUOS	LPS	LPU	LLF	Total
Americana	4	28	187	7	1	227
Artur Nogueira	10	43	23	14	1	91
Campinas	4	82	483	18	6	593
Cosmópolis	1	18	84	37	2	154
Eng. Coelho	1	0	17	1	3	22
Holambra	2	5	13	9	1	30
Hortolândia	3	25	63	1	1	93
Indaiatuba	4	94	140	7	3	248
Itatiba	28	95	96	38	1	259
Jaguariúna	13	17	38	21	6	95
Monte Mor	2	5	65	31	0	106
Nova Odessa	3	37	88	15	0	143
Paulínia	6	52	105	5	5	173
Pedreira	2	14	28	8	0	52
Santa Bárbara	10	55	80	9	3	157
Sto. Antônio	7	19	20	8	2	56
Sumaré	4	26	165	12	4	211
Valinhos	6	112	124	46	4	292
Vinhedo	7	25	44	8	1	85
Total	117	752	1.879	295	44	3.087

Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados nas Câmaras Municipais.

Legenda: PD: Plano Diretor; LUOS: Lei de Uso e Ocupação do Solo; LPS: Lei de Parcelamento do Solo; LPU: Lei de Perímetro Urbano; LLF: Lei de loteamento fechado/condomínio.

Gráfico 1 – Participação dos grandes grupos de leis urbanísticas no total de leis urbanísticas aprovadas nos municípios da Região Metropolitana de Campinas (1970-2006)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados nas Câmaras Municipais.

Tabela 2 – Número de leis urbanísticas aprovadas nos municípios da Região Metropolitana de Campinas por década (1970-2006)

Município	1970	1980	1990	2000	Total
Americana	83	55	38	51	227
Artur Nogueira	13	12	34	32	91
Campinas	239	138	119	97	593
Cosmópolis	70	41	25	18	154
Eng. Coelho	0	0	13	9	22
Holambra	0	0	13	17	30
Hortolândia	0	0	45	48	93
Indaiatuba	29	56	96	67	248
Itatiba	35	105	55	64	259
Jaguariúna	11	18	34	32	95
Monte Mor	13	25	41	27	106
Nova Odessa	42	41	24	36	143
Paulínia	35	72	45	21	173
Pedreira	11	17	15	9	52
Santa Bárbara	36	41	29	51	157
Sto. Antônio	9	11	21	15	56
Sumaré	38	84	50	39	211
Valinhos	93	39	95	65	292
Vinhedo	21	17	33	14	85
Total	778	772	825	712	3.087

Fonte: elaboração própria a partir de dados levantados nas Câmaras Municipais.

Obs.: Municípios de Engenheiro Coelho, Holambra e Hortolândia foram desmembrados no ano de 1991, por essa razão não possuem leis contabilizadas nas décadas de 1970 e 1980.

É possível observar, da interpretação dos dados apresentados, que há uma diferença significativa entre as quantidades apresentadas por grandes grupos de leis, mesmo se fosse considerado um outro arranjo nesse agrupamento, como, por exemplo, a inclusão do grupo de loteamentos fechados/condomínios no grupo de parcelamento do solo. Este é o que apresenta a maior quantidade em números absolutos de leis promulgadas no período, mais relacionadas ao processo de urbanização e de expansão urbana, seguido do grupo das leis de uso e ocupação do solo que se concentram mais nos aspectos relativos a utilização e ocupação de lotes já existentes, embora não exclusivamente a estes. Em termos relativos, o grande grupo de parcelamento do solo abrange mais de 60% de toda a legislação aprovada, muito acima do segundo grupo, relacionado a uso e ocupação do solo, que representa 24,36%. As leis dos planos diretores não são menos significativas, em termos absolutos, considerando, via de regra, a complexidade das suas estruturas e a abrangência de seus conteúdos. Estas, entretanto, são superadas, em expressão, pelas leis de alteração de perímetro urbano, que também possuem fortes vínculos com as de parcelamento do solo, já que as aberturas de novos loteamentos urbanos dependem, em geral, de que as propriedades a serem parceladas estejam no interior desses perímetros. Em termos relativos, estas últimas possuem uma relevância no espectro da legislação urbanística aprovada.

Ao observar os números por município, nota-se uma discrepância das leis de parcelamento do solo em relação às demais nos municípios de Americana, Campinas, Paulínia e Sumaré. Em menor grau, destacam-se também

os municípios de Indaiatuba e Valinhos, com uma distribuição mais equilibrada em relação às leis de uso e ocupação do solo. Nestes, há uma sensível consonância com as taxas de crescimento populacional e/ou do parque industrial na primeira década analisada. Outro aspecto que merece ser destacado é o número total relativamente pequeno (em relação aos números dos demais municípios) de leis de uso e ocupação do solo no município de Campinas. O levantamento mais minucioso da legislação urbanística produzida nesse município demonstrou, entretanto, que foram editados 129 decretos municipais de alteração de zoneamento, concentrados, principalmente entre as décadas de 1970 e 1980.

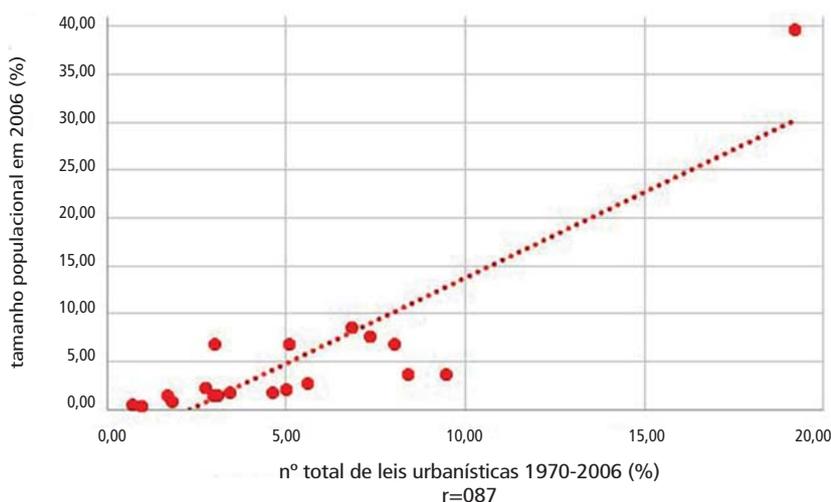
A quantidade de leis aprovadas por década apresentada, na segunda tabela, demonstra uma relativa constância quanto ao número total de promulgações em cada um dos períodos, ainda que a década de 1990 desponte com um número consideravelmente maior em relação às demais. A considerar, entretanto, que a década de 2000 figure de forma interrompida nesta pesquisa, já que está delimitada pelo ano de 2006, não é possível aferir se, de fato, a tendência é descendente, tendo sido a década de 1990, então, uma década atípica. Supõe-se, como hipótese de investigação, que, com a aprovação dos planos diretores, em sua maioria, na segunda metade dos anos 2000, tenha havido uma diminuição de leis aprovadas – questão que merecerá uma investigação futura. Além disso, deve-se considerar a criação de três municípios no início da década de 1990, fator indutor do aumento de leis, como é possível visualizar para o caso de Hortolândia. Em paralelo, a análise específica de cada município revela uma tendência diferente da geral, uma

vez que para vários, como é o caso de Campinas, Cosmópolis, Itatiba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara e Sumaré, houve uma diminuição do número total de leis entre as décadas de 1980 e 1990, ao contrário de outros, cujo crescimento foi expressivo, como em Hortolândia, Indaiatuba e Valinhos.

Analisando esses números à luz da configuração populacional dos municípios, é possível concluir que existe uma forte correlação entre número de leis promulgadas e os seus respectivos tamanhos populacionais, conforme demonstrado no gráfico e no índice de correlação abaixo (0,87). Além disso, há uma fraca correlação entre número total de leis promulgadas por década e as taxas geométricas de

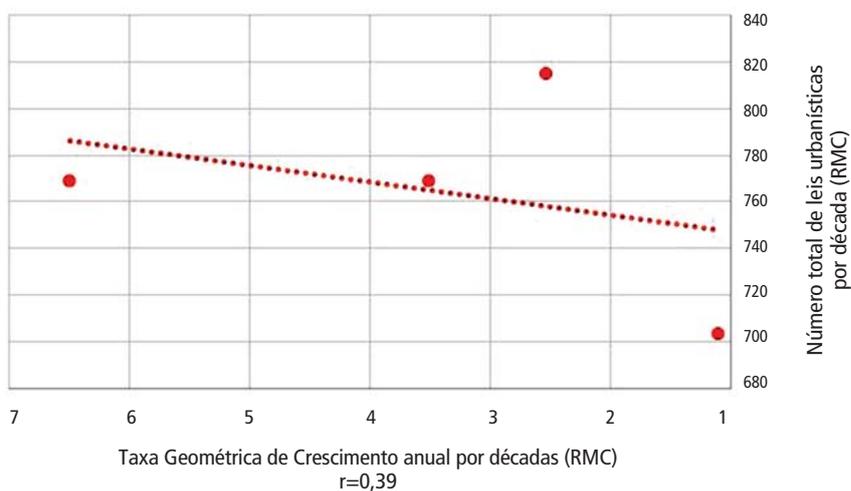
crescimento populacional da Região, questão que deve ser relativizada em razão de dois fatores já mencionados: primeiro, considerando-se o alto número de decretos de alteração de zoneamento instituídos em Campinas (129 ao todo), concentrados, em sua maioria, entre as décadas de 1970 e 1980, que, se fossem contabilizados, acresceriam expressivamente os números dessas duas primeiras colunas; e, segundo, a criação de três municípios que acresceram 71 leis ao número total dos outros municípios na década de 1990. Se essas duas variáveis fossem consideradas no cômputo, concluir-se-ia que haveria uma correlação média entre esses dois fenômenos, conforme demonstrado abaixo.

Gráfico 2 – Número total de leis urbanísticas promulgadas entre 1970 e 2006 e tamanho populacional no ano de 2006 nos municípios da Região Metropolitana de Campinas (percentuais)



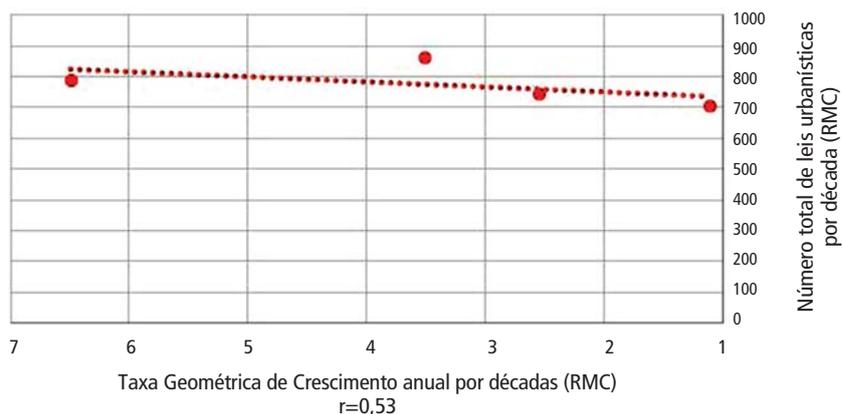
Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados nas Câmaras Municipais e Pesquisa Amostral do Censo do IBGE, de 2006.

Gráfico 3 – Número total de leis urbanísticas promulgadas entre 1970 e 2006 e Taxa Geométrica de Crescimento Populacional da Região Metropolitana de Campinas entre 1970 e 2006



Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados nas Câmaras Municipais e Séries históricas de contagem populacional dos Censos do IBGE de 1970, 1980, 1991 e 2006.

Gráfico 4 – Número total de leis urbanísticas promulgadas entre 1970 e 2006* e Taxa Geométrica de Crescimento Populacional da Região Metropolitana de Campinas entre 1970 e 2006



Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados nas Câmaras Municipais e Séries históricas de contagem populacional dos Censos do IBGE de 1970, 1980, 1991 e 2006.

*Com inclusão de 113 decretos de alteração de zoneamento de Campinas e exclusão de 71 leis promulgadas nos municípios de Engenheiro Coelho, Holambra e Hortolândia.

Tabela 3 – Número total de leis promulgadas na Região Metropolitana de Campinas por grandes grupos e por década entre 1970 e 2006

Ano	PD	LUOS	LPS	LPU	LLF	Total
1970	32	81	529	135	1	778
1980	20	148	547	54	3	772
1990	26	255	467	59	18	825
2000	39	268	336	47	22	712
Total	117	752	1.879	295	44	3.087

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados levantados nas Câmaras Municipais.

Legenda: PD: Plano Diretor; LUOS: Lei de Uso e Ocupação do Solo; LPS: Lei de Parcelamento do Solo; LPU: Lei de Perímetro Urbano; LLF: Lei de loteamento fechado/condomínio.

Outro aspecto que deve ser levado em conta é o grupo no qual o conjunto de leis está inserido, já que há uma inversão de sentidos nos acréscimos em determinados grupos por décadas. Ao observar a Tabela 3, percebe-se que, enquanto houve uma diminuição crescente do número de leis criadas entre 1970 e 2006 de parcelamento do solo e alteração dos perímetros urbanos, também houve um crescimento do número de leis criadas para uso e ocupação do solo e loteamentos fechados/condomínios.

Parece natural que, em um processo desacelerado de crescimento populacional numa região cujo corolário é a expansão horizontal espraiada, as normas relativas à abertura de novos loteamentos deixem de aumentar, sendo complementadas por outras, mais características das formas de urbanização contemporâneas, representadas pelas leis de loteamentos fechados/condomínios, cujo número de instrumentos se expandiu sobremaneira na década de 2000, na pretensão de regulamentar os inúmeros casos que a Região abriga. Assim também pode-se dizer das normas mais relacionadas ao uso e ocupação

dos lotes sob os auspícios de um desenvolvimento imobiliário que se intensifica nas últimas décadas, demandando instrumentos específicos nem sempre tratados ou estabelecidos nos planos diretores.

Ao se avaliar as quantidades de leis que estabelecem normas gerais nos planos diretores, uso e ocupação do solo e parcelamento do solo, conforme demonstrado na Tabela 4, depreende-se que, de fato, a legislação de uso e ocupação do solo ganha uma dimensão mais aguda nos anos 1990, assim como ocorre com os planos diretores na década de 2000, estes elaborados por força da lei federal 10.257/2001. Na década de 1990 ainda, não é desprezível o número de leis gerais que estabelecem normas de parcelamento do solo, mas em menor número das que se referem ao seu uso e ocupação. Raras são as leis que estabelecem conjuntamente as regras de parcelamento e de uso e ocupação do solo e, mais raras ainda, as que possuem todo o conjunto de normas em um único instrumento, como é o caso do Plano Diretor. No âmbito das normas gerais, as leis que estabelecem os planos diretores ganham em números absolutos

(43), seguidas da quantidade de leis de uso e ocupação do solo (40) e de parcelamento do solo (39).

Verifica-se, entretanto, que as normas gerais estabelecidas são apenas uma parte da realidade do espectro de leis urbanísticas estabelecidas pelos municípios da Região. Não obstante à importância delas como instrumentos de controle e da gestão do espaço urbano, elas compõem uma parcela pequena dos mecanismos utilizados para que estes se efetivem. Se a estrutura legal que se estabelece com a implementação

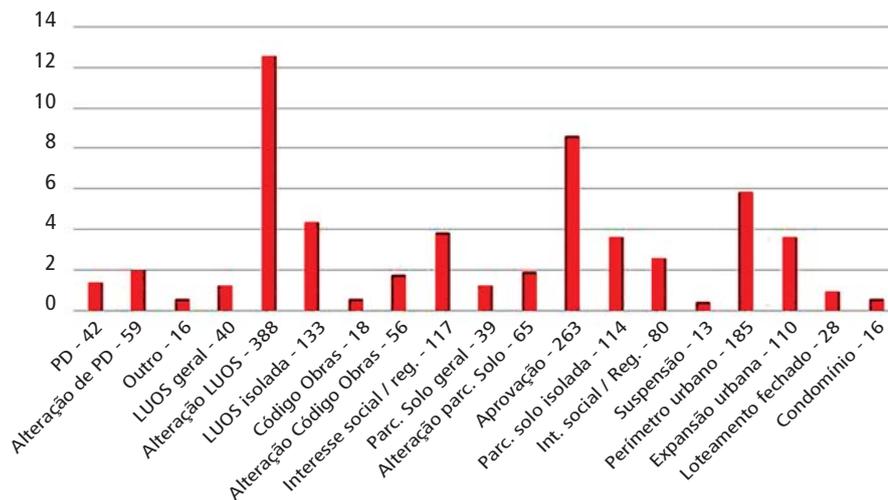
dessas normas não é simples, a composição de um conjunto amplo de dispositivos torna-as mais complexas e difíceis de serem operadas, só autorizadas para quem, de fato, esteja encerrado na burocracia administrativa do Poder Público municipal. Assim é que, ao observar as ementas de cada uma dessas leis aprovadas, observa-se uma outra lógica e que explica, de certa forma, a quantidade extensiva de tantos diplomas legais. O Gráfico 5 representa os números absolutos de leis urbanísticas, agora em subclassificações, considerando suas ementas.

Tabela 4 – Normas urbanísticas gerais aprovadas por município e por década

	Plano Diretor						LUOS					LPS				
	< 1970	1970	1980	1990	2000	2006 <	< 1970	1970	1980	1990	2000	< 1970	1970	1980	1990	2000
Americana		X		X		X	X			X			X	X	X	
A. Nogueira		X				X				X					X	
Campinas		X		X	X		X		X	X	X	X			X	X
Cosmópolis						X				X	X			X	X	
Eng. Coelho					X											
Holambra						X					X					X
Hortolândia				X		X				X					X	
Indaiatuba	X				X						X			X	X	
Itatiba		X			X					X	X				X	X
Jaguariúna			X		X											X
Monte Mor				X		X										X
N. Odessa		X			X			X					X			
Paulínia		X		X	X			X	X	X	X		X		X	
Pedreira					X				X					X		
Santa Bárbara		X			X				X	X			X			
S. Antônio				X	X								X			
Sumaré		X		X	X					X			X	X		
Valinhos		X		X	X			X		X			X		X	
Vinhedo			X			X		X					X			
Total	1	10	2	9	14	7	2	5	5	19	9	1	13	7	13	5

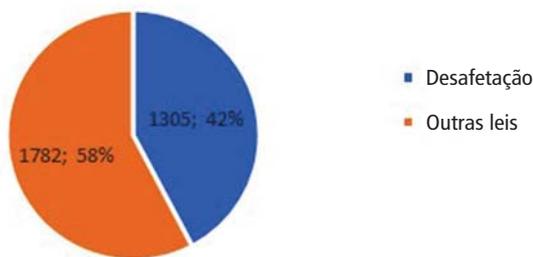
Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados nas Câmaras Municipais.

Gráfico 5 – Quantidades percentuais de leis urbanísticas aprovadas nos municípios da Região Metropolitana de Campinas subclassificadas a partir de suas ementas (1970 – 2006)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados levantados nas Câmaras Municipais.

Gráfico 6 – Participação das leis referentes à desafetação de áreas públicas no conjunto de toda a legislação urbanística aprovada na Região Metropolitana de Campinas (1970-2006)

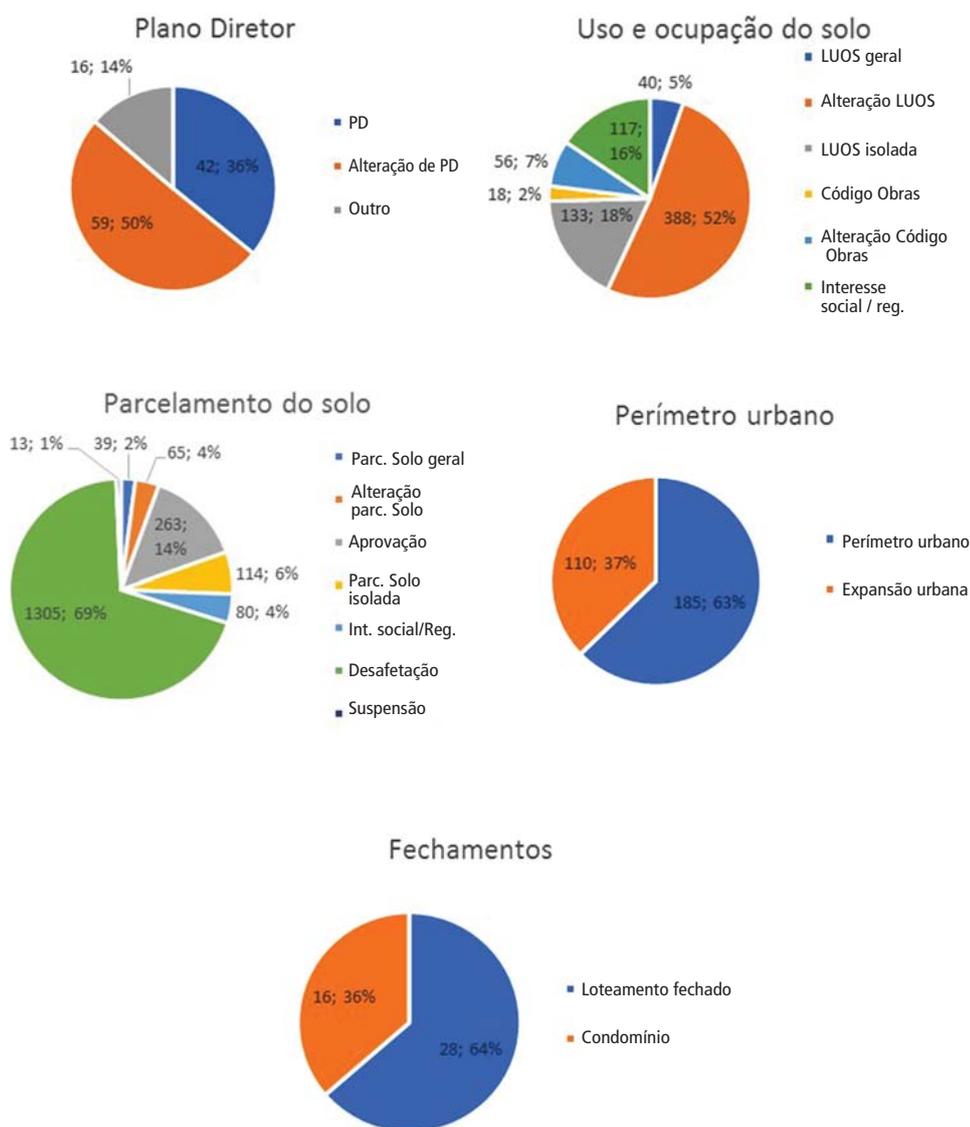


Fonte: Elaboração própria a partir de dados levantados nas Câmaras Municipais.

A considerar a grande quantidade de leis referentes à desafetação dos espaços públicos de uso comum do povo, optou-se por excluir essa quantidade desse gráfico e incluí-la no Gráfico 6, que apresenta a sua quantidade tendo em

vista todo o conjunto das demais leis. Os Gráficos de 7 a 11 representam essas subclassificações por grandes grupos, trazendo os números absolutos e os percentuais da participação de cada tipo no conjunto do grupo a que pertence.

Gráficos 7, 8, 9, 10 e 11 – Tipos de leis urbanísticas por grandes grupos, aprovadas nos municípios da Região Metropolitana de Campinas (1970-2006)



Cabe notar, nesses gráficos, uma certa diversidade de tipos observados, incluindo nesses grupos, os casos de normas específicas de interesse social ou de regularização fundiária/edilícia e os Códigos de Obras e Edificações que, em alguns municípios, figuram como os principais instrumentos de controle, inclusive de uso, ocupação e parcelamento do solo. No caso das leis de perímetros urbanos e de fechamentos, foi possível distinguir as variações de termos e que, em última instância, poderiam potencializar problemas conceituais e de natureza jurídica a serem posteriormente investigados.

Em outro campo de análise, entretanto, demonstra-se que, em significativa minoria, as leis principais de planos diretores, uso e ocupação do solo e parcelamento do solo, que deveriam se constituir como plenas na aplicação das regras de controle e gestão do uso, ocupação e parcelamento do solo, sucumbem-se a um vasto aparato de outros mecanismos legais, mais numerosos, operando modificações muitas vezes substanciais sobre elas, como pode ser notado para cada grande grupo de leis. Ao lado de 43 planos diretores elaborados entre 1970 e meados de 2006, foram aprovadas 59 leis de modificação desses instrumentos, sem contar possíveis modificações posteriores a 2006, que não foram contabilizadas. No caso do grupo das de uso e ocupação do solo, apenas 7% delas figuram como leis gerais ou principais, ao lado de 52% que foram instituídas para promover-lhes alterações pontuais – como, por exemplo, modificações nos perímetros de zonas – na sua composição original. Soma-se a estas, um conjunto não menos significativo (18%) de leis isoladas que não possuem um caráter de alteração da lei maior,

mas que definem regras de uso e ocupação do solo independentemente desta.

Para o grupo de parcelamento do solo, embora a quantidade de leis modificativas não seja tão expressiva como é no caso das de uso e ocupação do solo, observa-se uma quantidade não pequena de leis isoladas e de leis específicas que promoveram e autorizaram a aprovação de determinados loteamentos ou desmembramentos, denunciando uma aparente discricionariedade dos poderes envolvidos que, independentemente dos ritos estabelecidos em lei maior (como aqueles estabelecidos pela lei federal 6766/1979, por exemplo), aprovaram, sob força legal, empreendimentos com todas as suas excepcionalidades, em fuga às normas principais.

Sob a mesma ótica, estão os casos das leis que promoveram as desafetações dos espaços públicos de uso comum do povo, cuja quantidade abarca quase a maioria absoluta de todas as leis promulgadas nas quatro décadas analisadas, perfazendo um total de 1.305 leis. Esse aspecto mereceu uma atenção especial, não só pela quantidade expressiva em que apareceram nos momentos de busca, em geral em todos os municípios da Região, mas também pelo propósito contido em suas disposições. Essa classificação, estabelecida pelo Código Civil de 1916, instituiu uma diferença substancial entre os vários tipos de áreas públicas constituídas, seja através de sua origem, seja através das operações de doação ou aquisição. Nesse âmbito, convencionou-se uma separação entre aqueles bens imobiliários públicos entendidos como sendo de uso comum do povo, cujo domínio está na esfera da comunidade e cuja utilização pode se dar livremente, sem depender de prévia autorização

do Poder Público, tais como mares, rio, ruas e praças; entre os chamados bens especiais, destinados ao cumprimento das funções públicas, tendo sua utilização restrita à população em geral (por exemplo, repartições públicas e edifícios públicos); e entre os bens chamados dominicais ou dominiais, que incluem as áreas patrimoniais, disponíveis, inclusive, para serem alienadas pelo poder público detentor de seu domínio. Nessa classificação, entende-se, no campo do Direito, que a finalidade para as quais esses bens foram incorporados e suas características determinam a sua chamada afetação e, portanto, a mudança dessa finalidade só poderia ocorrer após um processo de desafetação, ou seja, alteração de sua natureza ou finalidade, através da instituição de uma lei específica. Não foi possível saber ainda, pelo alcance da pesquisa até agora, quais foram os objetivos que motivaram tantos processos de desincorporação do uso comum do povo. É certo, porém, que, nessas transposições, o caráter público das áreas e sua utilização restrita pela população da Região foram sumariamente ceifados em detrimento de finalidades possivelmente privatistas.

Discussão: regulação urbanística às avessas?

A quantidade de leis urbanísticas aprovadas no período demonstra, a princípio, uma intensa atividade de gestão do uso, ocupação e parcelamento do solo, que se faz de forma associada entre os poderes Executivo e Legislativo.³ Trata-se de um modelo de gestão no qual, incrementalmente, são definidos instrumentos legais,

ora para estabelecer normas de caráter abrangente, coadunadas com o processo de planificação técnica adotada, muitas vezes, pela via do plano diretor; ora para acomodar e legalizar situações anômalas ou estranhas a essas normas gerais estabelecidas.

Verifica-se, nesse sentido, que as práticas cotidianas da gestão do uso, ocupação e parcelamento do solo são mais complexas e operam em realidades mais abrangentes do que aquelas previstas nas normas principais. A compreensão dessa lei legislativa sobre a qual é operada a máquina da gestão pública depende eminentemente da compreensão desse cotidiano que se faz sob motivações bastante variadas, para além das iniciativas técnicas mais identificadas com os quadros funcionais públicos que manejam esses instrumentos.

Ao observar a forte correlação entre quantidades de dispositivos legais de caráter urbanístico e os tamanhos populacionais das municipalidades, pode-se supor que a prática legislativa esteja associada ao conjunto de demandas da população residente, sob os mais variados aspectos. Ainda que, mesmo para tal suposição, seja necessário realizar outras investigações, pode-se corroborar a ideia de que, no âmago dos processos de planejamento urbano no Brasil e de sua interface com a regulação do uso e ocupação do solo, encontra-se uma veia privatista e de proteção à propriedade privada, utilizando-se de forma cabalmente institucionalizada, os poderes existentes para efetivar o pleno aproveitamento da propriedade em utilizações que, nem sempre, voltam-se ao interesse coletivo e público.

Na investigação sobre o desenvolvimento das estratégias de gestão e regulação do uso e ocupação do solo no município

de São Paulo entre 1947 e 1972, Feldman (2005, p. 111) demonstrou os três aspectos que se inovariam, ainda nos anos 1940, com a instituição de um modelo de zoneamento sob a base do *Comprehensive Planning* norte-americano. Primeiro, sua aplicação como ordenador do solo para o conjunto da cidade; segundo, tendo diferentes regras que se aplicam a diferentes partes da cidade; e, terceiro, uma postura que explicita objetivos relacionados com os valores imobiliários, orientador dos investimentos econômicos sobre a terra urbana.

O modelo desse zoneamento orientado para manejar as diferentes partes e suas características peculiares utiliza-se, ideologicamente, dos argumentos na defesa dos aspectos específicos no mosaico dos tecidos urbanos diferenciados, com capacidades diversas de infraestrutura existente e condicionantes heterogêneas, justificadas, ainda, pela funcionalização dos espaços na relação com uma organização territorial coerente com essas premissas. Os fundamentos desse modelo orientaram as concepções dos instrumentos legais nas cidades brasileiras sob uma prática corrosiva da lógica funcionalista em detrimento da lógica mercantilista na utilização da terra como ativo financeiro. O princípio da função social da propriedade, nesse aspecto, que sempre esteve na base da retórica constitucional no Brasil, mistifica-se a partir dos inúmeros planos diretores e de leis de zoneamento formulados para atender a tais princípios, vinculando-se, entretanto, na sua concepção original, aos moldes privatistas e coadunados com os processos especulativos da terra. A engrenagem institucional que se pauta por quantidades abusivas de alterações dessas leis não é, portanto, estranha à essência que se estrutura nessas

práticas, sendo parte do processo de produção do espaço urbano.

No caso da Região Metropolitana de Campinas, as evidências demonstram um exacerbado processo de institucionalização dos mecanismos de adaptação, flexibilização e acomodação das regras principais para atender a uma dinâmica que não cabia estar fixada nessas normas de caráter mais abrangente.

Na classificação realizada a partir das ementas legais, foi possível perceber que, em alguns municípios, tão logo o instrumento geral era promulgado, uma avalanche de leis posteriores ia inserindo modificações e alterações sequencialmente. A julgar pelos possíveis equívocos cometidos na concepção desses textos legais, pode-se entrever duas hipóteses: a primeira de que, por serem muito detalhados, acabavam por falhar em algum aspecto, devendo receber um substitutivo para a disposição equivocadamente instituída. A segunda de que, ao contrário, por serem muito abertos e gerais, deixavam de abarcar todas as situações não previstas, devendo, portanto, preencher a lacuna legislativa deixada para não corroborar atos discricionários. Desconfia-se, entretanto, que tantos instrumentos legais contenham tamanhos vícios de origem, recorrentemente e sistematicamente cometidos por quatro décadas.

O caminho que esta pesquisa procura mostrar é que estas serviram como a base de fundo, o alicerce principal, de profunda relevância, sobre as quais operavam as modificações necessárias ao funcionamento dos processos imobiliários. Assim é que uma quantidade de 122 instrumentos urbanísticos gerais e de caráter abrangente, incluindo planos diretores, leis de uso, ocupação e parcelamento

do solo instituídos em quatro décadas nos 19 municípios da Região demonstra a relevância destes e de sua natureza, intrínseca às práticas de gestão.

Os números apresentados na Tabela 4 podem ajudar a revelar alguns significados e oferecer mais chaves para a compreensão da “subserviência” desses institutos às condutas político-administrativas na gestão do uso do solo. Se é fácil antever, por exemplo, o porquê dos planos diretores aprovados estarem concentrados na década de 1970 e 1980, indaga-se por que se intensificou o processo de aprovação de leis de uso e ocupação do solo e parcelamento do solo na década de 1990, e, mais especificamente, no ano de 1996?

Além disso, cabe salientar que essas normas se combinam a outro conjunto de leis isoladas ou contendo regras excepcionais, como é o caso daquelas voltadas ao interesse social ou à regularização edilícia/fundiária que também é estabelecida a partir da infração às regras convencionais, exigindo procedimentos voltados à anistia ou à facilitação de parâmetros, permitindo o enquadramento das situações existentes nos atos de licenciamento. No caso das leis classificadas no grupo de uso e ocupação do solo, estas leis específicas (de modificação ou isoladas) somam 694, do total de 752 leis levantadas, o que corresponde a 92% delas. No caso das leis de parcelamento do solo, do total de 1.879 leis contabilizadas, 1.840 compõem-se de casos excepcionais, incluindo as de desafetação, conforme já mencionado, correspondendo a 97% de toda a legislação desse campo. Nesse sentido é que se pergunta onde está a regulação, se suas regras constituintes são pensadas e aplicadas a partir, principalmente, das excepcionalidades?

Nessa via da excepcionalidade que caracteriza a regulação urbanística da Região, há todo um conjunto de normas estabelecidas nos seus municípios que parece concorrer com dispositivos gerais consagrados, como é o caso da lei federal 6766/1979, que contém disposições sobre o parcelamento do solo urbano. Uma leitura atenta dessa lei demonstra uma clara intenção coletivista em alguns aspectos estabelecidos, como é o caso da preocupação com a destinação de áreas públicas, seja para promover a circulação viária, seja para criar espaços de importância para a vida comunitária. As ações que motivam quaisquer impactos nessas destinações ou causam obstruções nos acessos a esses espaços parecem colidir com o seu “espírito”. Mas não é somente sob as circunstâncias que induzem a criação de normas específicas para promover adaptações às realidades contemporâneas que o fenômeno deve ser olhado, senão a partir das concepções que traduzem as referências que melhor expressam os anseios vinculados a essa produção (Sposito e Goes, 2014). Trata-se, portanto, de uma cultura do morar que perpassa as várias parcelas da sociedade e que passa a ser referendada pelos mecanismos estatais.

Quase todos os municípios, com exceção de Pedreira, Nova Odessa e Monte Mor, possuem pelo menos uma lei que regulamenta os condomínios horizontais ou os loteamentos fechados (ou o fechamento daqueles abertos) na Região de Campinas. É possível afirmar, entretanto, que todos os municípios possuam qualquer tipo de regra referente a esses tipos de assentamentos, já que, mesmo não possuindo leis específicas, incluem disposições nas suas leis de parcelamento do solo, como já foi possível investigar para os casos excepcionados acima.

A quantidade desses tipos de leis, como foi possível notar na Tabela 3, aumentou consideravelmente nas décadas de 1990 e 2000. Mesmo com as explícitas intenções municipalistas da Constituição de 1988 e as mudanças que a própria lei 6766 já sofreu nesse contexto, com a promulgação da lei federal 9785/1999, a colisão com alguns de seus princípios fundantes evidencia o colapso da sua estrutura diante da realidade figurada em instrumentos legais que, embora procurem contornar tais regras essenciais, confrontam-nas sem parcimônia.

A tentativa, no âmbito nacional, de regulamentar esses expedientes que passaram a ser adotados irrestritamente por muitas municipalidades brasileiras, com a proposição do PL 20/2007 que compunha um conjunto de normas, inclusive voltadas para esses casos, ficou emperrada na Câmara Federal, já que não se coadunava com os reais interesses dos empreendedores imobiliários. Nessa lacuna, restou, aos municípios, instituir suas próprias normas, suas próprias regras, sem se importar com princípios estruturantes ou fundamentos que deveriam nortear, com base nas prescrições de caráter federal, a produção do solo urbano.

A quantidade significativa de leis que promoveram a desincorporação dos espaços públicos de uso comum do povo, transformando-os em bens patrimoniais, passíveis de serem alienados, é outro aspecto que merece ser destacado. O montante de 1.305 leis, que representam 42% de todas as leis urbanísticas levantadas, revela uma outra face relativa a concepção e tratamento das áreas públicas existentes. Nesse caso, a concorrência não se deu no nível federal, mas no estadual, já que a Constituição Estadual de 1989 estabelecia, no inciso VII do artigo 180, que as áreas definidas

em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderiam, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados.

A pesquisa demonstrou que os municípios já praticavam os atos de desafetação desde o período inicial da pesquisa, mas continuaram a fazê-lo mesmo após a promulgação dessa lei estadual. Em 2007, foi proposta uma emenda constitucional que abriu exceção a tal regra para casos de loteamentos cujas áreas verdes ou institucionais estivessem total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa renda e cuja situação estivesse consolidada ou de difícil reversão. Em 2008, uma nova emenda abriu tal exceção também a imóveis ocupados por organizações religiosas para as suas atividades finalísticas.

Não houve, pelo menos a partir da contabilização dessas leis promulgadas, qualquer alteração nas quantidades anteriores ou posteriores a esses dispositivos constitucionais estabelecidos. Resta saber, entretanto, se as finalidades impostas para tais alterações justificam a sua abundância. Se foram destinados para a implantação de equipamentos estatais ou como reserva fundiária em programas habitacionais ou se foram transferidos a organizações comunitárias, clubes recreativos ou instituições religiosas, como foi possível depreender da leitura de algumas ementas, a questão não parece estar na refuncionalização em si, mas na atitude dos poderes Executivo e Legislativo em reposicionar o domínio de terras originalmente destinadas para serem espaços livres de uso comunitário de caráter amplo, autônomo e independente para o domínio das negociações político-administrativas, utilizando-as, muitas

vezes, para finalidades alheias à da própria comunidade que detinha o seu domínio. Supõe-se, além disso, que tais desafetações se associaram aos processos de fechamento dos loteamentos e condomínios, numa forma de regularizar a questão dos acessos a essas áreas, restringindo-os, por força da transposição domínial, apenas aos moradores locais.

Conclusão

A questão da regulação do uso e ocupação do solo na produção do espaço urbano ganha novos contornos no mundo contemporâneo, na medida em que expõe os novos arranjos institucionais estabelecidos para os desafios competitivos da economia global, indicando um novo papel e uma nova postura do Estado nas suas práticas tradicionais de controle e disciplinamento dessa produção.

A mudança do "administrativismo" para o "empreendedorismo", conforme apontou Harvey (2005), corrobora a ideia de que a atuação do Estado passa a ser postulada, contraditoriamente, pelos objetivos do mercado,

estabelecendo novos horizontes de planejamento e gestão que se conformam a partir de alianças e acordos em uma governança urbana que se traduz nas chamadas parcerias público-privadas. Tal postura admite abrangimento e flexibilização dos tradicionais instrumentos de controle de que o Estado lança mão para efetivar os objetivos preconizados nos processos de planejamento territorial nas suas diversas escalas.

Nos novos tempos potencializados pelo enfraquecimento do Estado com os atuais arranjos produtivos do capitalismo tardio, mudam as interfaces, mas a lógica presente nas estruturas de regulação parece não mudar. Ao contrário, parece se consolidar com a criação de novos instrumentos e mecanismos (como é o caso das Operações Urbanas, por exemplo) vinculados ao novo pensamento empreendedorista. De qualquer forma, essas associações não precisam estar necessariamente presentes em grandes projetos ou em grandes escalas de intervenção, mas se mostram presentes nos cotidianos da gestão pública, que se apresenta complexa e, ao mesmo tempo, embaraçada em uma teia legislativa que é difícil de compreender e dominar.

Sidney Piochi Bernardini

Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Construção. Campinas, SP/Brasil.

sidpiochi@fec.unicamp.br

Notas

Isabela Cristina Guerreiro, aluna de graduação do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo e bolsista de Iniciação Científica, colaborou com a elaboração do texto.

- (1) Atualmente, a Região Metropolitana de Campinas agrega 20 municípios após ter sido incluído o município de Morungaba por força da lei estadual complementar 1.234/2014. Entretanto, como a pesquisa tem como horizonte de término de tempo o ano de 2006, optou-se por não incluí-lo.
- (2) Exceção feita ao caso de Campinas, já que uma suspeita em relação ao pequeno número de leis promulgadas de uso e ocupação do solo induziu um levantamento dos decretos relativos às mudanças de uso e ocupação do solo nos anos 1970 e 1980.
- (3) Cabe notar que a análise não distinguiu as leis que foram revogadas ou que ainda estejam em vigor. No caso das leis principais, por exemplo, embora sem revogação expressa, a promulgação de uma nova revoga, em geral, a anterior. A pesquisa procurou contabilizar toda a quantidade de leis promulgadas, com o objetivo de verificar como se dá a dinâmica da regulação e em que medida as modificações e alterações conformam o conjunto total de dispositivos levantados.

Referências

- ALVES, M. A. da S. (2007). *Espacialidades escala e complexidade dos problemas metropolitanos: o caso da Região Metropolitana de Campinas*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- ANTHONY, J. (2004). Do state growth management regulations reduce sprawl? *Urban Affairs Review*, v. 39, n. 3, pp. 376-397.
- BAENINGER, R. e GONÇALVES, R. D. P. (2000). Novas Espacialidades no Processo de Urbanização: A Região Metropolitana de Campinas. In: XII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais*. Caxambu, n. p.
- BENGSTON, D. N.; FLETCHER, J. O. e NELSON, K. C. (2004). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*, v. 69, n. 2, pp. 271-286.
- BOARNET, M. G.; MCLAUGHLIN, R. B. e CARRUTHERS, J. I. (2011). Does state growth management change the pattern of urban growth? Evidence from Florida. *Regional Science and Urban Economics*, v. 41, n. 3, pp. 236-252.
- BONDUKI, N. e SANTORO, P. F. (2009). O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano. In XIII ENCONTRO DA ANPUR. *Anais*. Florianópolis, n. p.
- BUZBEE, W. W. (2003). Urban form, health, and the law's limits. *American Journal Of Public Health*, v. 93, n. 9, pp. 1395-1399

- CAIADO, M. C. S. e PIRES, M. C. S. (2006a). "Campinas Metropolitana: transformações na estrutura urbana atual e desafios futuros". In: CUNHA, J. M. P. da et al. *Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas, Nepo/Unicamp, pp. 275-304.
- _____. (2006b). O verso e o reverso da dinâmica metropolitana: mobilidade populacional e estruturação socioespacial. In: XV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais*, Caxambu, n. p.
- _____. (2007). "Expansão recente na Região Metropolitana de Campinas: dispersão e novas formas urbanas". In: REIS, N. G. e TANAKA, M. S. (coords.). *Brasil – estudos sobre dispersão urbana*. São Paulo, FAU-USP, pp. 81-112.
- CANO, W. e BRANDÃO, C. A. (2002). *A Região Metropolitana de Campinas - urbanização, economia, finanças e meio ambiente*. Campinas, Unicamp.
- COSTA, A. K. S. (2012). *Loteamentos fechados e serviços ambientais*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CUNHA, J. M. P. (2006). *Novas metrôpoles paulistas: população, vulnerabilidade, segregação*. Campinas, Nepo/Unicamp.
- FELDMAN, S. (2005). *Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972*. São Paulo, Edusp.
- FONSECA, R. B.; DAVANZO, A. M. Q. e NEGREIROS, R. M. (2002). *Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, Unicamp.
- FREITAS, E. L. H. de (2008). *Loteamentos fechados*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- HARRIS, K. E. (2015). Because we can doesn't mean we should and if we do: urban communities, social and economic justice, and local economic-development-driven eminent domain practices. *Economic Development Quarterly*, v. 29, n. 3, pp. 245-261.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- HILLS JR, R. M., e SCHLEICHER, D. (2015). Planning an Affordable City. *Iowa L. Rev.*, v. 101, n. 91, pp. 91-136.
- JARDIM, M. R. (2007). *Gestão do espaço regional: cooperação e conflito nas relações intergovernamentais. Os casos da Região Metropolitana de Campinas e do Consórcio do Grande ABC*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MIRANDA, Z. A. I. (2002). *A incorporação de áreas rurais às cidades: um estudo de caso sobre Campinas, São Paulo*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MITICA NETO, H. (2008). *Urbanização em Campinas: mudanças no tecido urbano no entorno da Rodovia D. Pedro I*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PEREIRA, R. H. de M. (2008). *Processos socioespaciais, reestruturação urbana e deslocamentos pendulares na Região Metropolitana de Campinas*. Dissertação de Mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- PIRES, A. (2004). *Da rocinha aos enclaves: figurações do rural em Vinhedo*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- PIRES, M. C. S. (2007). *Morar na metrópole – expansão urbana e mercado imobiliário na Região Metropolitana de Campinas*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- REIS, N. G. (2006). *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo, Via das Artes.

- RESNIK, D. B. (2010). Urban sprawl, smart growth, and deliberative democracy. *American Journal of Public Health*, v. 100, n. 10, pp. 1852-1856.
- SAIZEN, I.; MIZUNO, K. e KOBAYASHI, S. (2006). Effects of land-use master plans in the metropolitan fringe of Japan. *Landscape and Urban Planning*, v. 78, n. 4, pp. 411-421.
- SILVA, M. F. P. de S. e (2009). A expansão dos condomínios fechados no Brasil e no mundo: redimensionando o fenômeno. In: XIII ENCONTRO DA ANPUR. *Anais*. Florianópolis, n. p.
- SOJA, E. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford, Blackwell.
- SPOSITO, M. E. e GOES, E. M. B. (2014). *Espaços fechados e cidades. Insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. São Paulo, Unesp.
- VILLAÇA, F. (1998). *O espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo, Nobel/Fapesp/Lincoln Institute.
- _____. (2012). *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo, Studio Nobel.
- XI, F. et al. (2012). The potential impacts of sprawl on farmland in Northeast China Evaluating a new strategy for rural development. *Landscape and Urban Planning*, v. 104, n. 1, pp. 34-46.

Texto recebido em 7/abr/2016
Texto aprovado em 2/jun/2016

O espaço público e o lúdico como estratégias de planejamento urbano humano em: Copenhague, Barcelona, Medellín e Curitiba

Public space and the playing aspect as strategies of human urban planning in Copenhagen, Barcelona, Medellin and Curitiba

Marina Simone Dias
Milton Esteves Júnior

Resumo

No Brasil, o debate urbano contemporâneo retoma a crítica social como base conceitual, para reafirmar os espaços públicos como instâncias que promovem práticas sociais e cultura urbana, valorizando a diversidade, a democracia e o exercício da cidadania. Analisam-se aqui os novos rumos do urbanismo com base no papel fundamental desempenhado pelos espaços públicos livres, incluídos os espaços lúdicos infantis, e através de exemplos empíricos de transformações urbanas realizadas em Copenhague, Barcelona, Medellín e Curitiba. Por meio do apontamento de questões, problemáticas e deficiências, abrem-se perspectivas e discutem-se alternativas para o devir urbano, a partir de um planejamento que ressignifique o conceito de urbanidade e reconquiste o lúdico como possibilidade de otimização de uma cidade humana e sustentável para todos os cidadãos.

Palavras-chave: urbanização; planejamento urbano; espaço público livre; espaço lúdico infantil; cidades humanas.

Abstract

The contemporary urban debate in Brazil resumes social critique as a conceptual basis to reaffirm public spaces as means to promote social practices and urban culture, valuing diversity, democracy and the exercise of citizenship. The new paths of urbanism are analyzed here based on the fundamental role played by free public spaces, including children's playing spaces, and through empirical examples of urban transformations implemented in Copenhagen, Barcelona, Medellin, and Curitiba. By highlighting issues, problems and deficiencies, perspectives open up and alternatives for the future of cities are discussed, based on a type of planning that reframes the urban concept and revitalizes the playing aspect as a possibility of optimizing a human and sustainable city for all citizens.

Keywords: urbanization; urban planning; free public space; children's playing space; human cities.

Introdução

A cidade é uma realidade plural e multifacetada, um fenômeno polifônico e polissêmico, um espaço povoado por uma multiplicidade de imagens, cores, sons, linguagens e informações, do qual emerge a diversidade. É uma materialização de momentos históricos e modelos culturais, que articula questões e problemáticas sociais, políticas, econômicas e ideológicas (Castells, 2009). Tal complexidade demanda do planejamento urbano uma interdisciplinaridade com outros campos do conhecimento, que analisam a cidade a partir de perspectivas geográficas, políticas, históricas, antropológicas, sociais, culturais e artísticas.

O ambiente urbano é um lugar histórico privilegiado no qual os indivíduos se inter-relacionam com outros sujeitos sociais, numa rede em que coexistem contextos e espacialidades propícios aos processos de subjetivação individual e coletiva. Nesse processo dinâmico, pessoas de todas as idades, gêneros, raças e classes socioeconômicas convivem e modificam suas trajetórias, tecem suas redes de interações e se articulam no espaço fenomenológico e existencial do urbano, atribuindo-lhe sentidos por meio de seus encontros, experiências e vivências. Em contrapartida, tais espacialidades são constantemente ressignificadas e transformadas: como duas faces de uma mesma moeda, o valor do espaço depende das ações que acolhe, e o valor das ações humanas depende do espaço onde se desenvolvem (Santos, 2006). Nesse contexto, ocorrem a construção social do espaço e a construção espacial das práticas sociais.

Nas últimas décadas, o planejamento urbano assumiu uma agenda audaz, objetivando um alcance amplo e aprofundado da realidade urbana, ou melhor, retomando-a como um de seus mais notórios instrumentos agenciadores. Buscando respostas às novas dinâmicas – que já não se restringem ao âmbito das meras localidades devido às influências multiescalares e supralocais a que estão sujeitas, vinculadas a âmbitos metropolitanos, regionais e globais –, cabe-nos compreender permanências, inércias e rupturas derivadas dos processos de transformação, os impactos de tais processos nos tecidos socioespaciais e o papel do planejamento urbano como instrumento para a recuperação da cidade para as pessoas.

Apesar de convertidas no domínio referencial e preferencial das inter-relações entre indivíduos e coletividades, as cidades vêm perdendo o *status* de lugar vivencial. Suas versões ampliadas, denominadas metrópoles, megalópoles ou “metápoles”,¹ pressupõem desafios crescentes para o planejamento urbano, na sua função bipartida entre recuperar o que foi degradado e tentar criar “um novo mundo”. E se os avanços técnicos e científicos há muito se mostram ineficazes para responder às problemáticas urbanas e ambientais em âmbitos localizados, compete-nos agora indagar acerca do futuro da condição *metropolitana* definitivamente globalizada.

Com base nessas premissas, devemos questionar: “Como superar a inércia, a obsolescência e a defasagem dos paradigmas adotados pela gestão do território e das cidades diante da permanência e da multiplicação das cidades problemáticas?”; “Como instrumentalizar o planejamento urbano para recuperar e

ressignificar a cidade para todos os seus cidadãos?”. Essas questões justificam o presente debate que busca compreender os impactos socioespaciais desses paradigmas e os possíveis caminhos para dirimir seus efeitos. Em definitiva, urge alimentar as reflexões acerca da teoria e das experiências empíricas de (re) estruturação urbana para orientar os rumos a serem delineados para nossas cidades.

Este artigo enfrenta esses desafios assumindo a materialidade do espaço real e o ideário do espaço mental como instâncias diferenciadas, entendidos de modo interdependente e indissociável. O “espaço real” situa um enfoque retrospectivo, que analisa experiências vividas na concretude do território, percebidas pelos sentidos e registradas na memória. O “espaço mental” trata de circunstâncias prospectivas, instaladas em uma espacialidade imaginária, em um espaço projetado, planejado e desejado. Assim, assumem-se uma teoria do espaço e uma experiência vivencial no espaço como recursos retóricos e táticos ou, se se preferir, como estratégia metodológica aberta e em permanente construção.

Por um lado, a pesquisa dá ênfase às questões teórico-conceituais do fenômeno urbano *lato sensu*, centrando-se na condição urbana hodierna e nos efeitos das atuais configurações territoriais sobre os modos de vida nas cidades, sobre a prática da urbanidade, da sociabilidade, da amabilidade e a ludicidade, ou seja, sobre o exercício da cidadania. Por outro, debruça-se sobre o espaço público – especialmente o espaço livre público² –, entendido como fundamento da urbe e ícone de suas funções primigênicas: dar suporte à vida em comum e acolher manifestações e conflitos, encontros e intercâmbios, o imprevisto e o espontâneo,

as festas e as celebrações e as identidades culturais. Com um caráter não somente analítico, mas também propositivo, o estudo empírico traz experiências de transformações urbanas bem-sucedidas na Europa, na América Latina e no Brasil, evidenciando a cidade como espaço “real e representacional, como texto e como contexto, como ética e como estética, como espaço e como tempo, socialmente vividos e (re) construídos” (Fortuna, 2001, p. 4).

O desafio das metrópoles contemporâneas

O ideário moderno de cidade, influenciado pelo pensamento taylorista, pelo modelo de produção industrial fordista e, mais recentemente, toyotista, provocou câmbios estruturais tanto na organização do território quanto na sua organização social.³ O modelo fordista fundou um desenvolvimento econômico e uma relativa independência entre industrialização e urbanização, bem como uma desestruturação física e simbólica de cidades e regiões metropolitanas. Esses efeitos foram potencializados pelo toyotismo, definitivamente atrelado à produção flexível, à gestão política neoliberal, ao planejamento urbano estratégico, ao capitalismo cognitivo e ao “Capitalismo Mundial Integrado” (Guattari, 2006). Em vez de contribuir para a geração de uma nova geografia política e para novas morfologias urbanas que diluíssem barreiras na escala global e promovessem o efetivo desenvolvimento local, esses dois modelos – cujas denominações, não por acaso, estão vinculadas à indústria automobilística – provocaram uma verdadeira mutação

das cidades, transformando-as em uma extensão das bases produtivas do território global e criando uma grande fragmentação urbana em prol de nocivos interesses geopolíticos e econômicos. Na atual sociedade da informação, cidades desempenham o papel de elo entre o global e o local (Borja e Castells, 1998).

As metrópoles, hoje, revelam a falência de seus próprios fundamentos por negligenciar sua dimensão humana, seus aspectos socioculturais e suas prerrogativas formais e ambientais. As atuais configurações urbanas e territoriais apresentam-se cada vez mais segmentadas, em setores monofuncionais, tributárias do transporte individual e baseadas na superestimação do fator econômico e na falaciosa capacidade da produção industrial de suprir as necessidades materiais e de promover o “desenvolvimento”.

As discussões sobre a questão urbana tornaram-se imperativas a partir do “fluxo universal de urbanização massiva” (Harvey, 2004), que em um curto período provocou uma verdadeira explosão urbana. Enquanto em 1900 um terço da população mundial vivia nas cidades, logo após a virada do milênio esse número passou para mais da metade, e com uma maior expectativa de vida. No caso do Brasil, as cifras são ainda mais avassaladoras: desde o ano 2000, mais de 82% da população mora em espaços urbanos. Ademais, nove áreas metropolitanas brasileiras concentram mais de 30% de toda a população nacional.

Analisando a urbanização das cidades brasileiras, verifica-se que os princípios que a nortearam não são claros, mas discutíveis, pois, conforme Somekh (2010), seguiram o modelo moderno sem buscar sua verdadeira essência: a superação das necessidades

básicas do ser humano. Apesar da criação de planos e leis, como o Estatuto das Cidades, de 2001, que representa uma resposta genuinamente brasileira à questão urbana, na maioria das vezes nossas cidades permanecem reféns dos interesses do mercado imobiliário, um rumo que vai na contramão da produção de cidades compactas e sustentáveis.

A permanência da crise urbana deriva, de certo modo, da dificuldade de articulação entre a vida privada e a vida pública, revelando aspectos individualistas e consumistas da sociedade pós-industrial atual. Assistimos a uma verdadeira reificação da vida urbana, na qual resta pouco tempo para o lazer, para as atividades comunitárias e para a expressão e o exercício da cidadania (Silva, 2006). Nossas metrópoles, megalópoles ou metápoles não têm apresentado respostas às demandas por espaços que convidem ao encontro, devido à transformação dos espaços públicos em espaços de passagem. Os não lugares, tal como definidos por Augé (1994), têm tomado conta das cidades, transformando-as em “não cidades” ou “anticidades”; têm diluído a função do encontro ao esvaziar o papel republicano e dialógico que definiu e constituiu a cidade.

Cabe a interrogação de Silva (2006, p. 10): “Somos nós que moldamos a cidade ou é a cidade que nos molda?”. Seguindo a proposta de inversão da lógica capitalista de Lefebvre (2009), de 1968, com o direito à cidade, à sociabilidade e aos encontros em ambientes urbanos, optando por um modelo de urbanismo de integração.

O uso (o valor de uso) dos lugares, dos monumentos, das diferenças escapa às exigências do valor de troca [...]. Ao mesmo tempo que lugar de encontros,

convergência das comunicações e das informações, o urbano se torna o que sempre foi: lugar do desejo, desequilíbrio permanente, sede da dissolução das normalidades e coações, momento do lúdico e do imprevisível. (Ibid., 2009, pp. 84-85)

Retomamos, assim, a defesa de uma cidade para todos, compreendendo que a vida urbana não se restringe aos limites geopolíticos e espaciais das cidades. Para tanto, torna-se fundamental a inclusão de questões laborais, mercantis, econômicas, políticas, de habitação e mobilidade e do espaço público, assim como das dimensões sociais que incluem todos os grupos (culturais, etários, de gênero, etnia).

Da cidade à *metápole*: origens e mutações, paradigmas e paradoxos, novos rumos

Segundo Ascher (1998), os atuais modos de produção do território e do urbano são regidos por lógicas generalizantes que transcendem as peculiaridades socioculturais, ambientais e econômicas locais. No entanto, apesar da extensão dessas lógicas à escala global e dos avanços econômicos, técnicos, científicos e culturais, a produção do espaço continua replicando paradigmas discutíveis e paradoxais, tais como: proliferação de espaços alheios às preexistências, às peculiaridades geológicas, aos valores sociais e ao devir dos lugares; enfraquecimento dos valores históricos, do patrimônio, da memória coletiva e do próprio tecido urbano tradicional; contraposição entre centralidades, que congregam qualidade de vida, e as periferias, onde se instalam tanto aqueles que não têm

“direito à cidade” quanto os novos empreendimentos produzidos para o mercado imobiliário formal; ocupações em áreas de risco, de preservação ambiental ou pertencentes ao Estado; degradação ambiental e esgotamento dos recursos naturais.

Se tais características são nefastas para qualquer situação urbana, agravam-se quando associadas à suburbanização nos denominados “países periféricos”.⁴ Nesses casos, somam-se, ainda, outras situações paradoxais: superpopulação, crescimento urbano acelerado e déficit habitacional; problemas associados à falta de condições de habitabilidade (saneamento, serviços básicos, desnutrição e doenças); empobrecimento, intensificação das desigualdades e da segregação socioespacial; acirramento de disputas sociais; marginalidade, violência, corrupção e falência de valores éticos; proliferação de ocupações clandestinas e favelas; carência ou inexistência de ambientes e espaços públicos qualificados ao convívio social, resultando na precarização da sociabilidade.

O modelo metropolitano distribui esse crescimento urbano em nucleações atomizadas, dispersando-as em zonas periféricas distanciadas da área central, com espaços públicos escassos, precários e inseguros, em assentamentos isolados e polarizados, ora em setores formais com tendência à autossuficiência, muitas vezes isentos de habitantes, ora em ocupações cada vez mais adensadas e carentes de infraestruturas mínimas. Essa dispersão metropolitana vem gerando diversas problemáticas: movimentos pendulares cotidianos; aumento dos tempos de deslocamentos de pessoas e mercadorias; intensificação da poluição atmosférica e sonora; gentrificação e segregação socioespacial; destruição do

continuum urbano; aparecimento de vazios intersticiais, tanto internamente às unidades de vizinhança quanto entre os loteamentos ocupados e os que restam vagos devido à especulação imobiliária; surgimento de ambiências urbanas inóspitas e esfaceladas; corrosão dos setores rurais ou rururbanos tradicionais que cercavam as cidades.

O crescimento atomizado da metápole espalha, pontual e desorganizadamente, as novas ocupações urbanas, à espera de que a expansão da cidade as englobe e estruture. Essa morfologia metropolitana promove contrastes entre áreas de ocupações intensivas e de adensamento extremo (passíveis do esgotamento de infraestruturas e de serviços) e zonas de ocupações extensivas e pouco adensadas (onde predominam vazios intersticiais sujeitos a ocupações irregulares, ilegais e informais). Esse modelo assume a cidade e o urbanismo, respectivamente, como lugar e aparelho privilegiados da prática burocrática do condicionamento, da alienação e do isolamento da vida social em categorias polarizadas: a dos espaços de permanência, subdivididos em esferas privada e pública, e a dos espaços de passagem, dominados pelos veículos particulares.

A metápole expressa a dissociação entre *urbe* e *civitas*, o que levou alguns autores a associar essa forma urbana à desumanização (Rogers e Gumuchdjian, 2001) e à morte da cidade (Choay, 2004). Há mais de cinquenta anos, Jacobs (2000), precursora do ativismo urbano, levantava a questão dos “olhos da rua” a velar pela pólis, sem os quais as cidades se tornavam inóspitas, inseguras. Ela apontava para a morte da cidade como resultado do aumento do tráfego e do urbanismo disperso,

monofuncional, esvaziado de pessoas e debilitado nas relações sociais.

Considerando que grande parte das problemáticas aqui apontadas vem se repetindo e se agravando há muito tempo, cabe questionar: até que ponto esses paradigmas e paradoxos continuarão se reproduzindo e comprometendo o devir urbano? Cientes de que essas questões não podem ser afrontadas por um pensamento único, é arriscado buscar-lhes respostas precisas. No entanto, mais problemático ainda é conformarmo-nos com tal situação, isentando-nos das investigações quanto aos seus impactos sobre a realidade objetiva e quanto às possíveis alternativas para superá-la.

O planejamento urbano atravessa um momento de inflexão ao questionar a prática modernista e funcionalista. A crise urbana diagnosticada na década de 1980, que acompanhava a crise econômica mundial da década anterior, vem se arrastando até os dias de hoje. Em sua esteira, reforçaram-se as ações avassaladoras do (neo)liberalismo econômico, ancorado em uma revolução tecnológica e informacional sem precedentes e em novas e escusas formas de democracia e cidadania.

Análises contemporâneas revelam novos desafios globais e destacam a busca por um modelo mais focado na dimensão humana, na educação e no bem comum, finalidade da vida urbana: com uma arquitetura e um urbanismo coletivos, inclusivos, que reconquistem as ruas convencionais, as de pedestres, as calçadas, as praças, os largos, os parques, as áreas verdes, etc. Integrado ao direito à cidade, também deve estar o direito ao lazer e à recreação, ao lúdico, à beleza e à arte, não como uma questão estética, mas

como (re)construção de sentimentos como topofilia, terrafilia e cidadania.⁵

Tratar do urbanismo hoje constitui uma metáfora para discutir a produção social do espaço urbano (Monte Mór, 2006). Como destaca Gehl (2013), é possível modificar as regras do jogo em prol da escala humana e de espaços públicos que garantam uma cidade viva e segura, equitativa e inclusiva, diversificada e pluralista, compacta e coesa. Tal postura demanda um planejamento urbano integrado, que vise à sustentabilidade pelo investimento em edificações multifuncionais, em mobilidade sustentável, em valorização da cultura ciclista e pedonal, em aumento da eficiência energética com menores níveis de poluição e de consumo de recursos naturais (Rogers e Gumuchdjian, 2001). Demanda, ainda, a busca de uma nova cidade que reencontre a sua natureza, sua *arché*, para que as comunidades possam defender, preservar e/ou construir uma identidade por meio de seus valores naturais e culturais e de seu patrimônio, uma cidade que possa dialogar com o futuro pela valorização dos seus potenciais. Nas palavras de Brandão (2006, p. 75), "sem retorno às origens, não há futuro; sem memória, a cidade desfalece, e vice-versa: sem futuro e sem projeto, a identidade e o sentido de nossas existências individuais e coletivas se perdem".

Nessa busca, é fundamental articular passado e futuro, memória e utopia, arquétipo e ideal, para que a comunidade se reconheça dentro de uma tradição, conquistando uma identidade e construindo um patamar dialógico e democrático. Para Ascher (2010,

pp. 82-83), essa nova maneira de pensar e planejar as cidades e as metrópoles, esse "neurbanismo",

[...] apoia-se em atitudes mais reflexivas, adaptadas a uma sociedade complexa e a um futuro incerto. [...] É também um instrumento cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e execução revelam as potencialidades e as limitações que são impostas pela sociedade, pelo atores envolvidos, pelos lugares, circunstâncias e acontecimentos.

Ascher vislumbra um planejamento que é simultaneamente uma ferramenta de análise e de negociação, que deve desenvolver um enfoque funcional mais minucioso e soluções multifuncionais, ao considerar a complexidade e a variedade das práticas urbanas, com ambientes mais atrativos, confortáveis e inclusivos. Um dos componentes fundamentais desse neurbanismo deve ser a sustentabilidade, não como característica acessória ao planejamento, mas como premissa que, além das dimensões econômica e ambiental, envolva também a social (Vilà e Gavalda, 2013).

O neurbanismo deve pensar a cidade como um campo de práticas epistêmicas, políticas, sociais e culturais entrelaçadas, permitindo práticas socioculturais que levem à apropriação dos espaços públicos pela população, para que deixem de ser "espaços de ninguém" e se efetivem como "espaços de todos". Nessa cidade mais plural, a apropriação funciona como mecanismo de defesa e superação ante os modelos urbanísticos impessoais impostos pelos planejadores.

Repensando alternativas a partir do espaço público

A origem das cidades, como construto social, fruto de um processo sócio-histórico, reside no sentimento gregário e na necessidade de convívio social. Sua definição varia segundo seus modos de uso e identificação dos espaços públicos, que organizam a malha urbana, fomentando encontros, intercâmbios, manifestações e lazer, permitindo mobilidade e permanência nas dinâmicas espaciais associadas aos processos e às práticas sociais (Albernaz, 2007).

El espacio público supone, pues, dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, lo que le hace un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su fuerza mezcladora de grupos y comportamientos; por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración culturales. (Borja e Muxí 2003, p. 28)

Entretanto, nas últimas décadas, o espaço público foi relegado a segundo plano. A explicação estaria tanto na sua rejeição pelos urbanistas modernos, quanto no rápido desenvolvimento do tráfego de veículos e a consequente valorização da malha viária (Gehl e Gemzoe, 2002). Para Gehl (2013, p. 26), “ideologias dominantes de planejamento rejeitaram o espaço urbano e a vida na cidade como inoportunos e desnecessários”. Nesse contexto, o planejamento urbano dedicou-se ao desenvolvimento de um cenário racional e simplificado para as atividades “realmente necessárias”:

caminhar, andar de bicicleta e encontrar outras pessoas em espaços urbanos comuns não eram atividades que impactassem o desenvolvimento urbano em todo o mundo.

A intensificação e a complexidade do processo de urbanização trouxeram um crescimento exagerado de novas edificações, um aumento da densidade e os citados problemas derivados do tráfego de veículos. As consequências desse triplo processo negativo do urbano – dissolução, fragmentação, privatização – reforçam-se mutuamente e contribuem para o desaparecimento dos espaços públicos como espaços de cidadania (Borja e Muxí, 2003). Ainda que indispensáveis ao equilíbrio da cidade, verifica-se a constante redução de investimentos na implementação de espaços públicos livres multifuncionais, levando à perda de sua vitalidade com sérias consequências. A cidade viva demanda uma combinação de espaços públicos conectados, articulados em rede, acessíveis e seguros, interessantes e convidativos, além de certa massa crítica de pessoas que queiram utilizá-los (Gehl, 2013). Afrontando o modelo moderno, os espaços urbanos são revistos hoje, na prática da arquitetura e do urbanismo, como uma pauta para garantir o devir urbano.

Os atuais questionamentos sobre a vida urbana vêm ressaltando os conflitos, a desigualdade e a segregação como fatores que evidenciam a submissão das cidades ao mercado imobiliário e às grandes empresas. A “modernidade líquida”, tal como definida por Bauman (2001), impôs uma relação “cambiante” entre espaço e tempo, caracterizada pelo esvaziamento do espaço público, pela expansão do espaço privado e pelo aumento da segregação socioespacial, decorrentes da sobrevalorização

de fatores econômicos. Além disso, tais questionamentos geraram novos modelos culturais e de comportamento que transformam radicalmente a sociabilidade, ao modificar os usos e as formas de relacionamento dos e nos lugares, ressignificando a prática socioespacial (Sobarzo, 2006).

Na análise de Bauman (2001), no século XXI, inverte-se o papel histórico da cidade: o sentimento de “medo” está agora no coração das cidades. Na vida pós-industrial, urbana e capitalista, nossa sociedade de muros precisa forjar monstros do lado de fora para justificar seu isolamento, seus privilégios e seu medo do outro (Debortoli, Martins e Martins, 2008). Mais do que uma dimensão concreta, a “cultura do medo” é uma prática discursiva apoiada por interesses hegemônicos dos meios políticos econômicos e de comunicação de massa, que espetacularizam o “caos urbano” e apresentam um quadro distorcido da realidade. Essa “cultura do medo” reafirma o individualismo, o hedonismo e o consumismo, em detrimento das interações sociais e do contato com a natureza, fazendo com que, cada vez mais, os habitantes tornem-se indiferentes ao cuidado e à preservação dos espaços públicos.

A expansão do capitalismo produziu grandes câmbios nos modos de vida, transformando o tempo livre em tempo de consumo. A consequência direta ocorre no espaço público, apropriado simbolicamente pelas grandes forças econômicas, que estimulam a progressiva equiparação do conceito de “público” ao de “coletivo”, como se fossem equivalentes. A realidade brasileira evidencia esse tipo de discurso sobre o espaço público “simbolicamente recuperado, higienizado e convertido em algo

seguro” (Garcia, 1996, p. 26), em uma nova e atemporal cartografia urbana, composta por

novos produtos imobiliários – loteamentos fechados, shopping centers, centros empresariais, parques temáticos, centros turísticos [...]. Os novos espaços “públicos” – realmente semipúblicos ou pseudopúblicos – são muitas vezes caricaturas da vida social, negando ou ocultando as diferenças e os conflitos, tornando a sociabilidade mais clean e, em último termo, negando-a. (Sobarzo, 2006, p. 95)

A rua, por exemplo, tem perdido seu caráter multifuncional e de lugar de encontro, de sociabilidade e de vida comum, e os espaços livres públicos são cada vez menos geridos e mantidos de modo a oferecer segurança e ludicidade. Esses espaços vêm sendo cada vez mais “privatizados”: ruas são fechadas por cancelas, praças e parques são gradeados e até recebem bilheterias nas suas entradas, com a justificativa de ampliar a segurança (Albernaz, 2007).

Em contraponto, o espaço apropriado por meio das práticas cotidianas é mais do que um espaço concreto: é percebido, vivido, subjetivado, ressignificado. Já não é espaço consumido, mas, sim, lugar afetivo e simbólico, relacionado à “experiência antropológica, poética ou mítica do espaço”. Certeau (2003, p. 172) destaca que os “usuários” das cidades possuem a capacidade de superar a condição de meros consumidores passivos, convertendo-se em “cidadãos”. Ao criar, diversificar e valorizar seus espaços públicos, a cidade converte-se em um espaço físico carregado de identidade, em lugar simbólico de construção da cidadania (Castells, 2009). Assim, de fato, o conceito de cidadania implica um desafio para as cidades: fazer com

que seus lugares – centrais ou periféricos –, seus bairros e seus espaços públicos tornem-se produtores de sentido à vida cotidiana.

Construir cidades para as pessoas é uma política necessária aos desafios do século XXI: “o custo de incluir a dimensão humana é tão modesto, que os investimentos nessa área são possíveis a cidades do mundo todo, independentemente do grau de desenvolvimento e de sua capacidade financeira” (Gehl, 2013, p. 7). Confirmando seu argumento, observam-se esforços de reconhecimento e inclusão de contingentes sociais antes

ignorados. O Brasil, por exemplo, tem entendido que as melhorias sanitárias aumentam a expectativa de vida, implicando maior número de idosos. Na última década, por todo o País, espaços públicos receberam academias populares para a prática de exercícios físicos, convidando os cidadãos a manter-se em forma. Em contrapartida, a população infantil permanece desatendida, e os espaços e equipamentos que lhe são destinados em nada correspondem ao imaginário infantil e muito menos ao ideário lúdico, seguro e atrativo aqui defendido.

Figura 1 – Balanços no Viaduto do Chá, Vale do Anhangabaú São Paulo, 2013



Fonte: <http://www.archdaily.com.br/br/01-118456/a-cidade-e-para-brincar-slash-basurama>.

Repensando as cidades para as crianças

Se, nas sociedades pré-industriais, a vida acontecia na rua, o processo de urbanização, ocorrido a partir do século XIX, acompanhado do desenvolvimento de estudos sobre a criança, criou a necessidade de destinar parte dos espaços urbanos à infância. A partir do pós-guerra, evidenciou-se a necessidade de apostar pela ludicidade e pela infância na busca de um futuro melhor do que o vivido naqueles anos.⁶

Na busca de um equilíbrio dinâmico entre sociedade, espaço urbano e natureza, indissociável de elementos como participação, educação e inovação, é válido considerar o lugar das infâncias contemporâneas e a responsabilidade e o papel educador da cidade e do próprio tecido urbano. Trata-se de colocar a cidade e seus espaços ao serviço de um projeto que inclua as infâncias, não de forma "periférica", "adaptada", mas especialmente planejada e construída para as crianças, resgatando, assim, territórios do brincar (Dias e Ferreira, 2015).

Brincadeiras de crianças sempre fizeram parte da vida urbana. No passado, elas brincavam nos espaços urbanos, onde os adultos trabalhavam ou realizavam suas atividades. Como explica o psicopedagogo Tonucci (2005), há muito tempo, tínhamos medo do bosque. Era o bosque do lobo, da bruxa, do ogro. Era o lugar onde se podia perder, onde podia acontecer qualquer coisa. Hoje, a cidade tomou o lugar do bosque das fábulas infantis. Principalmente para a criança que se encontra na etapa de experimentar as possibilidades que a vida urbana oferece e se torna refém das limitações que lhe são impostas e das imagens

que lhe são apresentadas, influenciando sua percepção espacial e criando um mundo onde o extramuros do condomínio são cercados de perigos e monstros.

No contexto das metrópoles brasileiras, observa-se que as crianças têm sua liberdade de movimentos reduzida, além de serem tolhidas no desenvolvimento de suas formas particulares de perceber a cidade. Em prol de uma suposta segurança, vêm-se confinadas em espaços reservados a elas: "infantis", fechados, artificiais, homogêneos, supervisionados e controlados por adultos (Aitken, 2014; Oliveira, 2004). Geralmente são espaços que se caracterizam por relações comerciais e de consumo, sem surpresas nem riscos, sem estímulos nem diversidade, que cerceiam a criatividade e a infância em si.

Brincar é a forma de expressão da criança. Constitui sua primeira forma de aprendizagem, em que intervêm processos de criatividade, capacidade de racionalização e domínio da linguagem. Brincar constitui um fim em si mesmo. Se, por um lado, a brincadeira é considerada uma atividade cultural e antropológica, biologicamente herdada, caracterizada como espontânea, prazerosa e livre, na qual a aprendizagem acontece, por outro lado, o que se vê na nossa sociedade orientada para a produção é o "racionamento" e o "modelamento" do brincar, desnaturalizando o próprio caráter lúdico e gratuito da brincadeira (Lansky, 2012).

Notam-se o crescente desajuste do espaço urbano para as necessidades infantis, a ausência e/ou precariedade de espaços públicos para o brincar livre, a escassez de espaços lúdicos, culturais e naturais, bem como a pouca atratividade que os existentes despertam nas crianças (Oliveira, 2004). Mais ainda, é função

dos espaços públicos promover a igualdade de oferta e de oportunidades a todas as crianças, sem distinção socioeconômica: espaços de qualidade que possibilitem o brincar livre, em segurança, em contato com o urbano e a natureza, para a vivência do coletivo, da urbanidade e da cidadania (Dias e Ferreira, 2015).

Uma política pública de equipamentos lúdicos deve assumir, também, um papel de redutor das desigualdades sociais e econômicas. Tanto a formação das elites quanto a da marginalidade não se explicam apenas pelas oportunidades de educação, de saúde e de acesso ao trabalho. Explicam-se, também, pelas oportunidades de brincar. (Garcia, 1996, p. 121)

O brincar no espaço público fortalece os vínculos comunitários, além de ser uma importante ferramenta na construção de uma cultura de paz. A função dos parques infantis é – ou deveria ser – fomentar o bem-estar e o desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e social da criança, unindo seus benefícios de saúde, lazer, cultura, educação, socialização e cidadania aos do tempo espontâneo, do riso e do risco. Sobretudo, é importante que estimulem a iniciativa, a curiosidade e a imaginação da criança, sem determinar ou limitar suas formas de apropriação, permitindo criações e transformações no seu uso (Lima, 1989). É essencial que o interesse pelo espaço lúdico não se esgote após algumas brincadeiras e com o passar do tempo, prolongando-se pelo maior período possível, renovando-se através do convite à fantasia e da interação com outras crianças.

É difícil idealizar um ambiente público mais saudável, rico e estimulante do que um espaço lúdico com a presença da paisagem e da natureza: areia, terra, árvores, flores, animais,

água, sons e aromas, sol, sombra e brisa e, se possível, equipamentos lúdicos de qualidade (Dias e Ferreira, 2015). Nossa aposta é pelos espaços lúdicos acessíveis e de qualidade, para que o brincar faça parte do cotidiano – a exemplo do que acontece em países europeus –, e não apenas pontual ou esporadicamente, nos finais de semana. Para tanto, é essencial uma mudança cultural nos modos de apropriação dos espaços públicos.

No atual ritmo da vida urbana, que determina às crianças um cotidiano repleto de compromissos, é necessário considerar a limitação de espaço e, também, de tempo para o lazer infantil. Para contornar essas restrições, em termos urbanísticos e paisagísticos, deve-se considerar a distribuição equitativa dos espaços infantis no território da cidade, bem como sua integração e adequação com a vizinhança: próximos a residências, escolas infantis e de ensino fundamental e de equipamentos públicos voltados para outras faixas etárias (quadras esportivas, academia da terceira idade, etc.), favorecendo, ainda, as relações intergeracionais.

Apesar de convidativo a todos, os espaços lúdicos não devem ser planejados e organizados apenas para atender aos interesses dos pais ou dos adultos, mas sim às necessidades e subjetividades das crianças. Esse processo implica conhecer a fundo a comunidade, uma vez que deve ser fruto de uma planificação que realmente seja capaz de atrair a criança e sua família. A participação das crianças no processo contribui para fomentar sua autonomia, fazer-lhes protagonistas, colocá-las em diálogo com outros cidadãos, adquirindo um conhecimento mais profundo e duradouro da cidade. O cuidado e o respeito pelas singularidades socioculturais das comunidades, aliados às

características do seu entorno e paisagem, podem ser a chave para a criação de espaços que preservem sua identidade cultural e garantam sua apropriação.

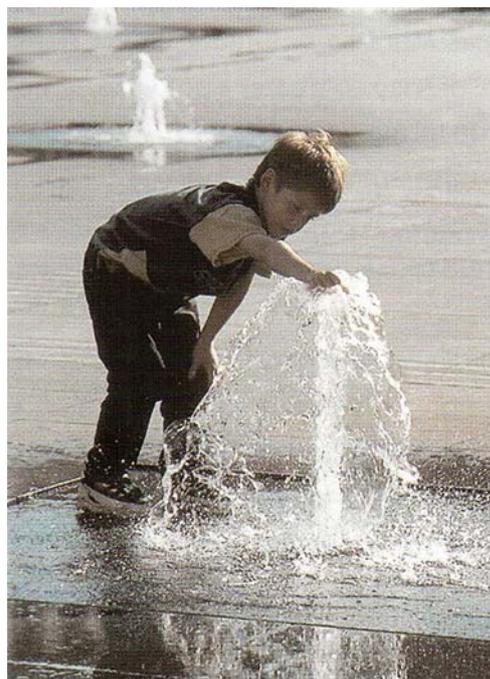
Urge, portanto, compreender que as áreas lúdicas públicas podem ser diferentes das soluções padronizadas e obsoletas generalizadas pelo Brasil afora, sem que isso presuponha investimentos econômicos maiores. Basta dedicar interesse e criatividade ao seu

planejamento, entendendo o potencial dos espaços públicos em tornarem-se espaços de desfrute e aprendizagem. Por mais limitados que sejam os recursos, é importante não subestimar as possibilidades das futuras áreas infantis, já que intervenções mínimas podem permitir excelentes experiências lúdicas que explorem aspectos sensoriais, emocionais e/ou simbólicos do espaço, que recordam que a cidade é para brincar.

Figura 2 – Espaços públicos lúdicos



Fonte: Gehl (2013, p. 159).



Fonte: Gehl (2013, p. 228).

Experiências de transformações urbanas humanas

Algumas metrópoles passaram por significativas transformações na sua paisagem nas últimas décadas, revitalizando seus espaços, melhorando as condições para os pedestres e ciclistas e promovendo novos padrões inclusivos de uso e práticas sociais, dando vez também a idosos, jovens e crianças. Foram selecionadas quatro experiências bem-sucedidas de cidades europeias e latino-americanas que desenvolveram suas próprias políticas urbanas integradas: Copenhague, Barcelona, Medellín e Curitiba.

Caminhar e pedalar em Copenhague

Copenhague, capital da Dinamarca, com mais de 1,2 milhão de habitantes, é um exemplo destacado na Europa de renovação urbana que humanizou a cidade. Após a Segunda Guerra, com o crescimento da frota particular e da circulação de veículos, passou a ser uma cidade voltada para automóveis. Não se acreditava na possibilidade de redução do seu uso nem de vida pública ao ar livre em seus espaços urbanos deteriorados. Pensava-se que o futuro estava em enormes blocos com apartamentos e complexos sistemas de tráfego. Entretanto, devido à falta de recursos, esse cenário não se concretizou, e o desenvolvimento de Copenhague tomou outra trajetória, escapando das garras de concreto congestionadas do planejamento urbano moderno (The

Guardian, 2016b). Desde a década de 1960, essa situação começou a mudar a partir de um planejamento urbano municipal com um interesse renovado pela vida pública, com ênfase na cidade como lugar de encontro, contando com o apoio do Centro de Pesquisa de Espaço Público da Escola de Arquitetura de Copenhague (Gehl e Gemzoe, 2002).

Para Gehl, o espaço público poderia tirar as pessoas do isolamento. Assim, em 1962, realizou-se a primeira experiência de excluir os automóveis e as vagas de estacionamento da principal rua de Copenhague, aberta para a conformação de novos espaços e usos públicos. O sucesso dessas intervenções no centro da cidade estimulou novas ações estratégicas, realizadas ao longo das décadas seguintes: outras vias tornaram-se pedonais, diversas praças foram criadas e revitalizadas ao longo dessas vias, e os dezoito quarteirões da área central de Copenhague foram liberados dos estacionamentos. Para a reestruturação da mobilidade, foram fundamentais o desenvolvimento do transporte coletivo e a criação de uma grande malha de ciclovias e do sistema público de bicicletas. A cultura ciclista e pedonal ganhou novo impulso com a crise mundial do petróleo da década de 1970. O projeto preocupou-se também com a arborização, a melhoria do mobiliário urbano e do sistema de iluminação noturna. Ademais, a zona portuária foi recuperada, e o rio Arhus, canalizado e transformado em via para o tráfego de veículos na década de 1930, foi reaberto e limpo entre 1996 e 1998, resultando em espaços públicos de recreação ao longo de seu curso (ibid.). Nos últimos anos, outras intervenções vêm sendo aplicadas em zonas mais periféricas do território urbano e metropolitano.

Cinco décadas depois, Copenhague possui um modelo urbano exemplar, que continua a manter o seu parque habitacional histórico, uso intensivo de bicicletas e extensa zona pedonal. Impactantes resultados sociais traduzem-se no ressurgimento de uma cultura ciclista para atividades diárias, perdida no pós-guerra, e atualmente cerca de 50% dos habitantes pedalam todos os dias em uma rede de ciclovias de 390 km; na presença plena do pedestre no espaço público, em passagem, descanso ou permanência; na ampliação do período de realização de atividades ao ar livre, apesar das temperaturas baixas; no surgimento de uma cultura de cafeterias. A presença de

crianças é uma constante nos seus espaços públicos, tanto nos dedicados a elas quanto nos demais, junto a outros grupos etários, tornando-se o lúdico um bem comum. A cidade conquistou uma vida pública mais versátil, o desenvolvimento de uma nova cultura urbana e a descoberta de novas oportunidades. Com um planejamento com ênfase no cidadão, Copenhague atualmente transmite uma mensagem clara a seus habitantes e visitantes: convida à fruição de seus espaços públicos a partir de uma experiência inclusiva, mais vívida, mais lúdica, da cultura ciclista e pedonal (ibid.; Gehl, 2013), conferindo-lhe o título de uma das cidades mais “habitáveis” do mundo.

Figura 3 – Strøget, Copenhague



Fonte: <http://www.visitdenmark.com.br/pt-br/dinamarca/nordic-star>

Figura 4 – Cultura ciclista, Copenhague



Fonte: <http://www.visitdenmark.com/copenhagen/activities/copenhagen-two-wheels-0>

Barcelona, *posa't guapa!*

Barcelona, na Espanha, localizada às margens do Mediterrâneo e limitada pela serra de Collserola e pelos rios Llobregat e Besòs, com 1,6 milhão de habitantes, é uma cidade densa e compacta. Sua primeira remodelação urbana remonta ao século XIX: em meados da década de 1850, era um centro industrial, liderado principalmente pelo setor têxtil e com um porto movimentado. Sua densidade a levava à beira do colapso, com uma população de 187.000 habitantes em uma área de 2 km², confinada

pelas muralhas medievais. Com a demolição destas, a cidade e o governo tiveram que conceber e gerir a súbita redistribuição de uma população transbordante. Foi uma decisão controversa e política, que levou ao radical plano de expansão do engenheiro Ildefons Cerdà: um grande distrito em grelha, com blocos ortogonais, chanfrados nos cantos, chamado *Eixample* (literalmente, "expansão"). O plano Cerdà representou uma espécie de "libertação", e fundou o conceito de "urbanização" norteado por um senso de igualdade e uma ideologia social (The Guardian, 2016a).

No final do século XX, sua remodelação, desenvolvida a partir do espaço público e que inclui a arte e o lúdico, é emblemática na Europa e no mundo. No entanto, durante o período franquista, seus espaços públicos foram negligenciados, e a cidade foi tomada pelos automóveis, o que lhe impôs um crescimento intensivo e desordenado. A partir da década de 1980, a reconquista da democracia desencadeou uma avalanche de iniciativas e liberou uma geração de arquitetos e urbanistas reprimida pela ditadura. Durante o mandato do prefeito Pasqual Maragall, com grande apoio popular, o tecido urbano de Barcelona foi totalmente revitalizado segundo o "Modelo Barcelona", idealizado pelo arquiteto urbanista Oriol Bohigas. No entanto, foram os Jogos Olímpicos de 1992 – como catalisador para uma reforma visionária, com um planejamento estratégico-espetacular específico – que criaram a base econômica para a implantação de um planejamento de maior escala. Bohigas desenvolveu uma política urbana ativa, que enfatizava mais os projetos que os planos e a legislação urbana. Também criou um importante escritório de desenho urbano independente (*Servei de Projectes Urbans*), dividido em dez distritos (Gehl e Gemzoe, 2002).

Realizados em apenas uma década, os pontos de partida do "Modelo Barcelona" foram claros: remodelar a cidade, respeitando e aproveitando suas próprias especificidades, e recuperar os escassos espaços livres existentes (Montaner, 1999). Em sua maioria, os espaços públicos foram criados a partir da demolição de edifícios ou fábricas abandonadas e, em menor grau, pela restrição de áreas anteriormente dedicadas aos veículos. Além da implantação de quatro áreas olímpicas integradas à cidade, que constituíram um legado dos

Jogos Olímpicos a Barcelona, o processo de renovação urbana constou de: estabelecimento de um plano diretor estratégico; reabilitação de mais de 150 espaços públicos tradicionais (praças, parques, jardins); implementação de um novo mobiliário urbano para as ruas; reavaliação dos equipamentos urbanos; completa modernização infraestrutural. Foi realizada, ainda, a requalificação de sua área industrial, então abandonada e deteriorada, e que, por sua localização, havia separado a cidade do mar, devolvendo o contato entre Barcelona e o Mediterrâneo (Bohigas, 1985).

Nos últimos anos, a ênfase foi dada à reestruturação da mobilidade urbana, através de expansão e melhoria do sistema de transporte coletivo intermodal e da política de restrição aos automóveis, além da implantação de ciclovias e do sistema público de aluguel de bicicletas. Também foram eliminados viadutos e vias elevadas que impediam o desfrute da paisagem. As intervenções disseminaram-se por todo o território, tanto na escala do quarteirão quanto na dos bairros, dos distritos, da cidade e dos municípios vizinhos. A nova política urbana voltada para os pedestres e seus encontros criou refinados espaços públicos para atividades sociais e recreativas. A recuperação de parques e praças, somada à transformação de áreas residuais, vem criando espaços multifuncionais e diversificados, cada um com sua identidade própria. Novas edificações e obras de arte de autores prestigiados passaram a fazer parte dos espaços públicos, levando a arte e o lúdico à rua. Desenvolveu-se, também, uma rede com cerca de 700 áreas lúdicas infantis, ao mesmo tempo que foi sendo incorporada uma nova cultura que manifesta evidente consciência do brincar como parte do cotidiano urbano.

Figura 5 – Parc de l'Estació del Nord, Barcelona



Fonte: <http://andatori.blogspot.com.br/2011/02/barcelona-parque-de-la-estacio-del-nord.html>

Figura 6 – Parc Diagonal Mar, Barcelona



Fonte: <http://qxulus.blogspot.com.br/2013/12/parc-dels-tobogans.html>

À medida que Barcelona foi se reinventando e desenvolvendo um novo modelo a partir de seus espaços públicos, bem como da combinação de alguns megaprojetos urbanos espetaculares com centenas de criativas microintervensões urbanísticas e paisagísticas de reabilitação de espaços públicos, consolidou-se como uma Barcelona pós-Olimpíadas, dinâmica e cosmopolita, com alta qualidade de vida urbana e uma atrativa paisagem arquitetônica, artística e cultural. Barcelona converteu-se em um verdadeiro ícone de desenho urbano, que se destaca pela diversidade paisagística e cultural.

Medellín: o ponto de inflexão

Com mais de 2,4 milhões de habitantes, Medellín, na Colômbia, foi um campo de batalha da guerra às drogas, marcada por anos de violência, medo e desigualdade social, plasmados na precariedade de seus espaços urbanos. À beira de um colapso, foi essa mesma situação que criou as condições de um renascimento extraordinário, apagando a cisão entre a cidade reticulada no vale e os assentamentos informais nos morros. Em menos de uma década, Medellín tornou-se referência de transformação urbana baseada no urbanismo social e inclusivo, além de ser modelo de cidade educadora.

O território de Medellín é marcado por topografia acidentada, que isolava suas comunidades. Essa peculiar morfologia condicionou as propostas arquitetônicas e urbanísticas que começaram a ser desenvolvidas ainda na década de 1990. Por ser uma experiência de revitalização urbana mais recente, Medellín

teve Barcelona e, principalmente Curitiba, como modelos nos quais se inspirar. Em 2004, uma união de forças políticas e sociais pela paz e cidadania promoveu a revitalização urbana através de ações combinadas, ou melhor, de cadeias de intervenções que “costuraram” a cidade. Estas incluíram experiências radicais no planejamento urbano e formas participativas de governo, com um porta-voz e intérprete da comunidade nas intervenções propostas e através de “oficinas imaginativas” com os moradores das comunidades. O urbanismo foi utilizado como ferramenta para promover a mobilidade social e a equidade. A chave para sua abordagem foi o estabelecimento de um compromisso com a esfera pública como um espaço compartilhado, transformando os espaços públicos, antes vistos como áreas de segregação e medo, em espaços onde as comunidades pudessem conviver com qualidade (The Guardian, 2016d).

As citadas ações combinadas incluíram estratégias voltadas a acessibilidade e mobilidade integrada, que implantaram um sistema intermodal adaptado à geografia da cidade, incluindo: metrô (elevado e de superfície); metrocable (teleférico), metroplús (BRT), micro-ônibus, ciclovias, pontes e passarelas, escadas rolantes, além de prever a implementação do VLT (veículo leve sobre trilhos). Outra estratégia foi a implantação de um sistema pré-pago, que viabilizou o fornecimento de serviços básicos a toda população. Foi importante a criação da Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU), com uma independência burocrática e equipes multidisciplinares atuando em diferentes setores da cidade. Criou-se, ainda, o PUI (Projeto Urbano Integral), um instrumento de intervenção urbana que abarca a dimensão física, social e institucional.

Figura 7 – Plaza Botero, Medellín, Colômbia



Fonte: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Pano_Plazo_Botero.jpg

Figura 8 – Parque de los Pies Descalzos, Medellín, Colômbia



Fonte: https://issuu.com/maurobrunelli/docs/apropiaci__n_del_espacio_p__blico_j

A região nordeste da cidade, caracterizada pelos bairros autoconstruídos mais densos e com maiores índices de violência, passou a ser considerada um laboratório urbano. Ali se desenvolveram projetos urbanos integrais com alto investimento público para melhorar as condições de vida através de equipamentos e espaços públicos, mobilidade e habitação. Os morros de favelas passaram de invisíveis à condição de protagonistas de uma transformação urbana com enfoque social, que requereu metodologias transdisciplinares inovadoras (Castaño Cárdenas, 2015).

A década passada trouxe uma nova arquitetura expressa em obras de grande impacto urbanístico e paisagístico nas áreas mais carentes: especialmente relevantes foram os projetos dos parques-bibliotecas, com *design* ousado, que ajudaram a transformar também a imagem da cidade, e as diversas praças e parques com alto nível de desenho urbano, equipamentos e mobiliário. A revitalização das margens do rio Medellín, transformadas num imenso parque linear, e cujas obras já foram iniciadas, terá a maior parte do trânsito veicular rebaixada, possibilitando uma nova e rica interação de pedestres e ciclistas com a natureza em um espaço público qualificado e em escala metropolitana.

Levando educação, cultura e arte para os espaços públicos, Medellín transformou-se em cidade educadora: nos espaços públicos, os usuários são convidados a descalçarem-se, a sentirem os diferentes tipos de superfícies, a brincarem com fontes e espelhos d'água. Cerca de uma década depois de iniciadas essas políticas públicas, Medellín revitalizou seu tecido urbano e sua paisagem, construindo um novo espírito cidadão em uma sociedade

anteriormente hostil. Hoje é uma cidade que se abre à vivência urbana e apresenta ao mundo uma imagem arquitetônica, social e cultural renovada.

Curitiba: novo paradigma urbanístico

Maior cidade do sul do Brasil, Curitiba, capital do Paraná, possui mais de 1,8 milhão de habitantes e é, sem dúvida, o exemplo nacional mais paradigmático de planejamento urbano e transformação territorial voltada para as pessoas. Na década de 1960, a cidade passava por uma vertiginosa e caótica expansão: Brasília lançava uma sombra sobre o futuro do planejamento das metrópoles brasileiras. Com espaços públicos deteriorados, um tráfego problemático e o crescimento das favelas, que minavam a qualidade de vida urbana, Curitiba vislumbrava a abertura de novas vias expressas a partir da demolição de edifícios históricos e da construção de viadutos que se conectariam com o centro da cidade (Plano Agache).

No entanto, em 1965, o arquiteto urbanista Jaime Lerner participou da criação do Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc), responsável pelo Plano Diretor da cidade, que rechaçou a proposta, dando início às primeiras intervenções: restrição ao tráfego de automóveis no centro da cidade e substituição do crescimento radial por uma expansão linear ao longo de cinco corredores de transporte. Cada corredor foi construído ao lado de um bulevar central para o transporte público. Entretanto, as mudanças mais significativas aconteceram nos três mandatos de

Lerner na prefeitura de Curitiba (entre 1971-1992), antes de ser eleito duas vezes governador do Paraná (até 2002), ao pensar a cidade de modo integral: mobilidade, espaço público, sustentabilidade.

Já, em 1972, através do impedimento do tráfego de veículos, foi criado em Curitiba o primeiro “calçadão” do Brasil, a Rua XV de Novembro. A obra foi realizada em 72 horas para que não houvesse tempo de ser rejeitada pelos comerciantes e paralisada. Com as novas ruas exclusivas para pedestres, diversas praças no centro da cidade foram renovadas, potencializando os encontros e as vivências. O plano de Curitiba se desenvolveu a partir da implantação de um sistema pioneiro de transporte coletivo de massa, o *Bus Rapid Transit* (BRT). O sistema conta com: vias exclusivas de ônibus, de configuração alongada e articulada; terminais confortáveis e estações “tubo”, em plataformas elevadas, à altura do piso dos ônibus, permitindo acesso rápido, boas conexões, sistema de pré-pagamento e bilhete único. O BRT revolucionou a mobilidade urbana de Curitiba, com uma considerável redução do tempo de espera e de deslocamento. Foi implementada, ainda, uma complexa rede de ciclovias, uma das primeiras do Brasil, articulada com as zonas verdes da cidade (Gehl e Gemzoe, 2002).

Com uma forte preocupação meio ambiental, criou-se o programa *Green Exchange*, através do qual os moradores trocam lixo por fichas, e estas por produtos. Hoje em dia, 90% da cidade, ou seja, mais de 10.000 residentes, participam do programa de reciclagem. Enquanto a maioria das cidades acumula aterros sanitários ao longo da periferia, Curitiba recicla 70% do seu lixo (The Guardian, 2016c).

Além disso, foram criadas dezenas de parques e bosques urbanos e, também, outros espaços públicos. Os novos parques são notáveis por sua profusão de tratamentos arquitetônicos e paisagísticos. Vários deles foram instalados em áreas de antigas pedreiras desativadas, como estratégia para impedir a degradação e valorizar seu potencial ecológico e paisagístico (Rogers e Gumuchdjian, 2001). Se, em 1971, Curitiba tinha 0,5m² de área verde por habitante, 20 anos depois seus indicadores contam com um total cem vezes maior, a partir de um sistemático programa de tratamento paisagístico, que incluiu a proteção do rio Iguaçu, o principal da cidade, para que não fosse canalizado. Essas transformações urbanas criaram áreas verdes para convívio social e contato com a natureza.

As intervenções em mobilidade urbana e espaços públicos livres resultaram em uma alta qualidade de vida urbana e no surgimento de um sentimento de pertencimento e orgulho da população, que possibilita, ao curitibano, não só o desfrute e a autoexpressão, mas também o cuidado com seus espaços públicos, servindo de exemplo para o restante do País. Apesar de ainda hoje apresentar grande número de veículos particulares, Curitiba alcançou resultados surpreendentes, emergindo como referência mundial em sustentabilidade, mobilidade e espaços públicos. Sua posição, como uma das metrópoles com mais qualidade de vida do País e líder entre as cidades sustentáveis (ibid.), foi resultado de iniciativas que conjugaram desenho inteligente, ações de relativo baixo custo e as oportunidades oferecidas pelo contexto e paisagem. Infelizmente, ao que tudo indica, parece que os poderes públicos estão mais empenhados em relegar a cidade ao descuido

e à degradação do que em preservar e dar continuidade ao que fez de Curitiba um exem-

plo paradigmático de qualidade urbana e ambiental para o Brasil e para o mundo.

Figura 9 – BRT, Curitiba



Fonte: <http://inhabitat.com/transportation-tuesday-curitiba/>

Figura 10 – Rua XV de Novembro, Curitiba

antes (anos 1960)

depois (anos 2000)



Fonte: VIEIRA, 2010, p. 80; <http://www.guiaturismocuritiba.com/2010/12/calçada-da-rua-xv-rua-das-flores.html>

Considerações finais

A partir dos processos de transformação urbana aqui descritos – que incluíram reestruturação, renovação, remodelação e revitalização –, comprovamos a validade da hipótese proposta de que é possível devolver à cidade sua humanidade, geralmente tomando a reestruturação da mobilidade urbana como estratégia para permitir a articulação e, conseqüentemente, a revitalização de seus espaços públicos. Cabe salientar, ainda, outros fatores comuns a esses exemplos: a valorização da relação de vizinhança e comunidade, a ênfase à gestão territorial participativa, através de assembleias e de debates públicos e a criação de algum tipo de agência independente de planejamento urbano e de projetos, com equipes multidisciplinares que articularam os trabalhos em conjunto às comunidades e aos governos locais.

Quando centramos atenção na situação brasileira, fica evidente que seu processo de urbanização resiste a abordagens generalizantes e simplificadoras. Entretanto, é possível afirmar que esteve marcado tanto por sua velocidade e intensidade, quanto pelas dificuldades em controlá-lo mediante usuais instrumentos de planejamento urbano. O cenário atual inclui metrópoles dilatadas, com espacialidades desconectadas e descontextualizadas, que consomem seus recursos naturais cada vez mais escassos. A qualidade de vida urbana desvanece diante das grandes distâncias a serem percorridas diariamente, do transporte de massa ineficiente, que consome energia e tempo, e da demanda por novas infraestruturas, que acrescenta problemáticas ambientais, entre tantas outras. Se ainda não sabemos ao certo como deve

ser a cidade do século XXI, estamos seguros de como não deve ser. A única certeza reside na necessidade de uma mudança de paradigma, que pense a cidade para os seus cidadãos.

Tal panorama suscita a necessidade de reavaliar conceitos e modelos que se revelaram inadequados às necessidades urbanas. Ou, ainda, extremamente eficientes, mas nesse caso, em prol de objetivos que não atendem às aspirações atuais e muito menos à totalidade urbana. Vivemos um momento de inflexão no urbanismo mundial, principalmente no Brasil, com suas problemáticas adicionais, demandando do planejamento de modelos menos estáticos, menos influenciados por ideários predeterminados, mais abertos para aceitar e assimilar questões mais fluidas, próprias de uma sociedade altamente diversificada e cambiante. O “neurbanismo” de Ascher, priorizando a compactidade urbana, é um caminho que necessita mais experiências para confirmar sua validade. O “novo urbanismo”, preconizado por Gehl, é uma alternativa que propõe cidades mais humanas, povoadas por espaços para pessoas e aprendizagens. Essas propostas não foram aqui ressaltadas por definirem modelos de espacialidades urbanas que se pretende meramente replicar, mas por traduzirem princípios de ordem projetual capaz de resgatar o valor dos espaços públicos na vida urbana, abandonados e deteriorados nas metrópoles brasileiras.

As promessas que justificaram a consolidação do modelo industrial, racionalista e tecnológico de uma sociedade com mais tempo livre para lazer e recreação, para os encontros e a convivência sociais e para o desfrute dos espaços públicos urbanos se converteram em uma falácia, e, na realidade, transformaram o tempo dos cidadãos em tempo individualizado

e de consumo, consolidando os *shopping centers* como sua máxima expressão. Como consequência, nossas cidades apresentam expressiva carência quantitativa e qualitativa de espaços públicos livres. Escasseiam os espaços de encontro e convívio, agradáveis e acessíveis para o conjunto da população, ratificando uma cultura que aprende desde cedo que os espaços públicos são inseguros, degradados e que devem ser evitados. Questiona-se, portanto, acerca das cidades que estamos criando, com ambientes hostis aos seus próprios habitantes, em especial aos idosos e crianças, tratados como cidadãos de segunda categoria.

Felizmente é possível notar que, com o apoio de movimentos sociais, o espaço público de algumas metrópoles vem passando por um momento de redescoberta e apropriação coletiva, vem sendo afirmado e ressignificado como os potenciais lugares para uma mudança cultural efetiva em prol do desenvolvimento de uma nova cidadania. A partir da análise dos processos de transformação urbana vividos por Copenhague, Barcelona, Medellín e Curitiba, pudemos comprovar a validade da hipótese implícita nessa redescoberta e apropriação coletiva. Essas experiências confirmaram a eficácia de priorizar certos aspectos inerentes ao planejamento urbano responsável por intervenções com base em segurança (ruas e bairros multifuncionais, diversidade de usos, desestimando a cultura do medo), sustentabilidade (compacidade, transporte coletivo sustentável), saúde (valorização da cultura ciclista e pedonal), e vivacidade (ambientes atrativos, agradáveis e acessíveis).

Desse modo, apostamos em um planejamento urbano mais humano, inclusivo, democrático e seguro, objetivando a revitalização

dos espaços públicos a fim de fortalecer o papel da cidade como fórum democrático e lócus de cidadania, ou seja, como uma "extensão da práxis urbana, da *pólis* (política), da *civitas* (cidadania) e da própria urbe (enquanto espaço social construído) a todo o espaço social e humano" (Monte-Mór, 2006, p. 193).

Mesmo numa certa periferia do mundo globalizado, podemos acreditar que muitos urbanistas brasileiros tentam encontrar um caminho para reestruturação e revitalização das nossas metrópoles e para logarmos a construção de cidades mais humanas. Para tanto, partimos do pressuposto de que o espaço público livre e os espaços lúdicos são estruturantes para a revitalização urbana e que as crianças devem ser a escala primária de tal processo. Pensar as infâncias, a educação e a construção de espaços de convivência e de diálogo é o principal caminho para cidades mais inclusivas, educadoras e igualitárias.

Desse modo, apostamos em um planejamento urbano mais humano, inclusivo, democrático e seguro, e que passa por: ser sustentável, integrando valores naturais e humanos; valorizar outras práticas sociais, outras culturas urbanas e a diversidade; priorizar o pedestre, o ciclista e os transportes coletivos sustentáveis; valorizar os espaços de permanência em detrimento dos espaços de passagem; valorizar, requalificar e criar novos espaços públicos livres, recuperando espaços residuais e intersticiais; valorizar os aspectos ambientais, paisagísticos, históricos e culturais em cada espaço público; incorporar a arte e o lúdico aos espaços urbanos, estimulando seu uso criativo; requalificar e criar novos espaços lúdicos, para todas as crianças e suas famílias; articular os espaços públicos com a cidade e em rede; fomentar a

apropriação dos espaços públicos, através dos processos de participação, criação, uso, identificação, cuidado e manutenção. Através da revitalização dos espaços públicos, fortalece-se o papel da cidade como fórum democrático e lócus de cidadania.

Em última análise, as metrópoles contemporâneas brasileiras revelam a necessidade não somente de considerar a criança dentro do planejamento urbano, mas também de reconhecer o potencial que os espaços lúdicos têm de relação comunitária dentro do tecido urbano. A partir da cultura e da apropriação do

espaço público por meio dos jogos e das brincadeiras, tanto na sua dimensão física quanto na simbólica, poderemos proporcionar, às infâncias e aos demais grupos etários, a possibilidade de interagir com o espaço, bem como a capacidade de realização da cidade que desejamos construir: uma cidade de espaços educadores, com estética e dignidade para todos. Como planejadores urbanos, temos a oportunidade de projetar cenários, de (re)criar espaços públicos como territórios lúdicos, enfim, de assumir a utopia jamais como algo ilusório ou impossível, mas sim como possibilidade real.

Marina Simone Dias

Universitat Politècnica de Catalunya, Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona. Barcelona, Espanha.

marinasimonedias@yahoo.com.br

Milton Esteves Júnior

Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Vitória, ES/Brasil.

m.estevesg3@gmail.com

Notas

- (1) Utilizamos o termo “metápoles” e “metapolitanos”, tal como Ascher (1998), para denominar assentamentos urbanos em configurações expandidas, atomizadas, fragmentadas e fragmentárias que ultrapassam e englobam as zonas metropolitanas *stricto sensu*.
- (2) O conceito de “espaço público” admite inúmeras acepções. Assim mencionado, refere-se a uma “categoria espacial” e a um enfoque epistemológico metacientífico. Quando referido como “espaços públicos”, pressupõe contextualizações históricas e/ou físico-territoriais relativas a distintas espacialidades, das quais derivam outras tantas conceituações como “espaços livres públicos”, “espaços semipúblicos”, “espaços públicos, mas não civis”. Já o conceito de “espaço livre” se refere aos espaços não construídos, desprovidos de edificações ou de coberturas. Assim, o conceito associativo de “sistemas de espaços livres público” é mais amplo e engloba espacialidades e instalações destinadas ao uso público, tais como ruas, largos, praças, parques, passeios marítimos, quadras, etc. Dentre outros autores que abordam essas questões, destacam-se: Hanna Arendt, Miranda Magnoli, Herman Hertzberger, Zygmunt Bauman, José Guilherme Cantor Magnani, Richard Sennett.
- (3) O modelo “fordista”, fundado por Henry Ford em 1903, baseava-se em linhas de produção que atuavam em monobloco, em que, em uma ponta, entravam matérias-primas e, em outra, saíam artigos prontos para o consumo. Esse modelo foi superado pelo “toyotismo”, baseado em cadeias produtivas que operam de modo fragmentário em montadoras, distribuídas em diversas localidades, selecionadas em função das melhores ofertas materiais, tecnológicas e econômicas, recursos logísticos e de mobilidade e comunicação disponíveis.
- (4) Não caberia aqui detalhar os conceitos como “países subdesenvolvidos ou periféricos”, que fazem parte de regimes de representação regidos por juízos de valores estabelecidos por modelos (tecnológicos, econômicos e sociais) discutíveis, que, via de regra, encerram preconceitos e, portanto, estranhos ao ideário aqui defendido.
- (5) No que se refere ao universo temático da topofilia, terrafilia e identidade territorial, destacam-se os trabalhos desenvolvidos no Centro de Estudos do Território, Cultura e Desenvolvimento, por autores como Zoran Roca, sistematizados e contextualizados na realidade brasileira em Moraes (2012).
- (6) A reconstrução de Amsterdã recebeu intervenções do arquiteto Aldo van Eyck, que trabalhou no Departamento de Obras Públicas e projetou mais de oitocentos espaços infantis entre 1946-1978, planejados para pequenas áreas residuais e pensados especificamente para cada terreno e com mínimos elementos.

Referências

- AITKEN, S. (2014). Do apagamento à revolução: o direito da criança à cidadania/direito à cidade. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, v. 35, n. 128. pp. 629-982.
- ALBERNAZ, P. (2007). “Reflexões sobre o espaço público atual”. In: LIMA, E. F. W. e MALEQUE, M. R. (orgs.). *Espaço e cidade – conceitos e leituras*. Rio de Janeiro, 7Letras.

- ASCHER, F. (1998). *Metapolis: Acerca do futuro da cidade*. Oeiras, Celta.
- _____. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra.
- AUGÉ, M. (1994). *Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade*. São Paulo, Papirus.
- BAUMAN, Z. (2001). *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BOHIGAS, O. (1985). *Reconstrucción de Barcelona*. Barcelona, Mopu Arquitectura.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.
- BORJA, J. e MUXÍ, Z. (2003). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona, Electa.
- BRANDÃO, C. A. L. (org.). (2006). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- CASTAÑO CÁRDENAS, N. (2015). *El papel del arte en el proceso de transformación y configuración del paisaje de los barrios informales de Medellín*. Dissertação de mestrado. La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- CASTELLS, M. (2009). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CERTEAU, M. de (2003). *A invenção do cotidiano*. Petrópolis, Vozes.
- CHOAY, F. (2004). "El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad". In: MARTÍN RAMOS, A. (ed.). *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona, Edicions UPC.
- DEBORTOLI, J. A. O.; MARTINS, M. F. A. e MARTINS, S. (org.). (2008). *Infâncias na metrópole*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- DIAS, M. S. e FERREIRA, B. R. (2015). Espaços públicos e infâncias urbanas: a construção de uma cidadania contemporânea. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*—Anpur. Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/5150>>. Acesso em: 17 dez 2015.
- FORTUNA, C. (org.) (2001). *Cidade, cultura e globalização*. Oeiras, Celta Edições.
- GARCIA, E. B. (1996). "Ação cultural, espaços lúdicos e brinquedos interativos". In: MIRANDA, D. S. (org.). *O parque e a arquitetura: uma proposta lúdica*. São Paulo, Papirus.
- GEHL, J. e GEMZOE, L. (2002). *Novos espaços urbanos*. Barcelona, Gustavo Gili.
- _____. (2013). *Cidades para pessoas*. São Paulo, Perspectiva.
- GUATTARI, F. (2006). *As três ecologias*. Campinas, Papirus.
- HARVEY, D. (2004). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.
- JACOBS, J. (2000). *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo, Martins Fontes.
- LANSKY, S. (2012). *Na cidade, com crianças. Uma etno-grafia especializada*. Tese de doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- LEFEBVRE, H. (2009). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LIMA, M. S. (1989). *A cidade e a criança*. São Paulo, Nobel.

- MONTANER, J. M. (1999). *Barcelona 1979-2004: del desarrollo a la ciudad de calidad*. Barcelona, Ajuntament.
- MONTE-MÓR, R. L. (2006). "A cidade e o urbano". In: BRANDÃO, C. A. L. (org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- MORAES, J. R. (2012). *A contribuição da topofilia e terrafilia na perspectiva de uma educação para a cidadania*. Dissertação de mestrado. Lisboa, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.
- OLIVEIRA, C. (2004). *O ambiente urbano e a formação da criança*. São Paulo, Aleph.
- ROGERS, R. e GUMUCHDJIAN, P. (2001). *Cidades para um pequeno planeta*. Barcelona, G. Gili.
- SANTOS, M. (2006). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Edusp.
- SILVA, R. C. M. (org.). (2006). *A cidade pelo avesso. Desafios do urbanismo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Viana & Mosley.
- SOBARZO, O. (2006). A produção do espaço público: da dominação à apropriação. *Revista Geosp - Espaço e Tempo*. São Paulo, n. 19, pp. 93-111.
- SOMEKH, N. (2010). "Apresentação". In: ASCHER, F. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra.
- TONUCCI, F. (2005). *La città dei bambini. Un modo nuovo di pensare la città*. Bari, Editori Laterza.
- VILÀ, G. e GAVALDA, J. (2013). Efectos del urbanismo disperso y consecuencias para la sostenibilidad social. Análisis de la Región Metropolitana de Barcelona. *Cadernos Metròpole*. São Paulo, v. 15, n. 29, pp. 15-33.
- THE GUARDIAN (2016a). *Story of cities #13: Barcelona's unloved planner invents science of 'urbanisation'*. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/cities/2016/apr/01/story-cities-13-eixample-barcelona-ildefons-cerda-planner-urbanisation>>. Acesso em: 1º abr 2016
- _____ (2016b). *Story of cities #36: how Copenhagen rejected 1960s modernist 'utopia'*. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/cities/2016/may/05/story-cities-copenhagen-denmark-modernist-utopia>>. Acesso em: 5 maio 2016.
- _____ (2016c). *Story of cities #37: how radical ideas turned Curitiba into Brazil's 'green capital'*. Disponível em: <http://www.theguardian.com/cities/2016/may/06/story-of-cities-37-mayor-jaime-lerner-curitiba-brazil-green-capital-global-icon>>. Acesso em: 5 maio 2016.
- _____ (2016d). *Story of cities #42: Medellín escapes grip of drug lord to embrace radical urbanism*. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/cities/2016/may/13/story-cities-pablo-escobar-inclusive-urbanism-medellin-colombia>>. Acesso em: 13 maio 2016.

Texto recebido em 2/maio/2016
Texto aprovado em 29/jun/2016

La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile*

The relation between public municipal investment and quality of life in the metropolitan cities of Chile

Arturo Orellana
Catalina Marshall

Resumen

La calidad de vida urbana constituye una de las preocupaciones principales en las ciudades metropolitanas en Latinoamérica, conforme variados estudios dan cuenta de que existe un patrón de desigualdad territorial importante y que, por lo general, afecta a la mayoría de la población residente. En el caso de Chile, la realidad que enfrentan las tres ciudades metropolitanas en torno a Santiago, Valparaíso y Concepción sigue esta tendencia, siendo particularmente relevante el rol que juega la inversión municipal. Desde dicha perspectiva, esta investigación intenta una aproximación al impacto de la inversión municipal en la calidad de vida urbana; se analiza con mayor aproximación la inversión municipal pública, y se muestra que los mecanismos de financiamiento que operan con mayor autonomía del nivel central de gobierno – básicamente inversión municipal y regional – no tienen una incidencia significativa en la calidad de vida urbana, siendo la inversión privada un agente más incidente, sin embargo de manera discriminatoria.

Palabra claves: ciudades metropolitana; calidad de vida urbana e inversión municipal.

Abstract

Urban quality of life is one of the main concerns of metropolitan cities in Latin America. According to many studies, it is possible to notice that there is a significant pattern of territorial inequality which usually affects the largest part of the local population. In the case of Chile, the reality faced by the metropolitan cities around Santiago, Valparaíso and Concepción, follows this trend, and the role played by municipal investment is particularly relevant. From this perspective, this study investigates the impact of municipal investment on urban quality of life. Public municipal investment undergoes a more detailed analysis. We found that the financing mechanisms that operate with greater autonomy from the federal government – basically, municipal and regional investment – do not have a significant impact on urban quality of life, and private investment becomes more present, although in a discretionary fashion.

Keywords: metropolitan cities, urban quality of life and municipal investment.

Introducción

Actualmente, al interior de las ciudades de escala metropolitana (en adelante, ciudades metropolitanas) de Chile, coexisten realidades fuertemente disímiles con respecto al estándar del desarrollo urbano y calidad de vida urbana. Para comprobar aquello, basta con recorrer las principales ciudades; tanto el nivel de desarrollo económico territorial (dado por el desarrollo de servicios y equipamiento) como la fuerte segregación socio-espacial residencial, dejan entrever una interrogante que se plantea hace bastantes años y que no solo tiene relación con dinámicas de carácter históricas y regulatorias de uso de suelo, sino también relacionadas a las dinámicas de la inversión privada y pública. Una de las principales herramientas para medir aspectos de calidad de vida a nivel local (comunas) en Chile es el Indicador de Calidad de Vida Urbana (ICVU), elaborado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica y la Cámara Chilena de la Construcción de Chile. Este indicador busca medir: "Las condiciones de vida objetivas de la población generadas a partir de las actuaciones y dinámicas de transformación del espacio urbano inducidas por actores públicos, privados y la sociedad civil" (Orellana, 2013). Los resultados del ICVU que se entregan cada año desde el año 2011, dejan en evidencia las brechas de inequidad en calidad de vida entre comunas urbanas, particularmente entre las ciudades metropolitanas reconocidas como tal por los instrumentos de planificación territorial (Santiago, Valparaíso y Concepción).

Una consecuencia de dicho contraste es la mayor dependencia de numerosos gobiernos locales a fondos públicos para el desarrollo de programas y proyectos que permitan mejorar aspectos de infraestructura pública, educación, bienestar social y salud en sus respectivos territorios. La vía de este financiamiento para todas las comunas en Chile, proviene en no más de un 24% del presupuesto municipal, un 14% del inversión regional y casi un 62% directamente del nivel central de gobierno a través de los ministerios sectoriales.¹

No obstante lo anterior, esta investigación busca dar cuenta del impacto que tiene la acción del mercado en la configuración urbana de nuestras ciudades metropolitanas, para lo cual hay claridad de que a mayor inversión municipal, mayor es la calidad de vida, conforme se contemple tanto la inversión pública y privada. En este artículo nos centraremos en analizar el impacto de la inversión municipal pública en mayor detalle. Es en este punto que nos queremos detener a recalcar y mostrar que a mayor inversión municipal pública, no se da una tendencia de alza en calidad de vida en la mayoría de los casos de las tres ciudades metropolitanas analizadas (Santiago, Valparaíso y Concepción).

En tal sentido, se mostrará que los mecanismos de financiamiento que operan del nivel central de gobierno, básicamente inversión municipal y regional, no tienen una incidencia significativa en la calidad de vida urbana, siendo la inversión privada un agente más incidente, sin embargo de manera discriminatoria. Para el caso de la

inversión municipal privada (responsable de casi el 80% de la inversión), de carácter más autónoma, sí hay una correlación entre una mayor inversión con una mayor calidad de vida, sin embargo esta inversión se proyecta de manera discriminatoria, no necesariamente atendiendo aquellas comunas con menor infraestructura, equipamientos y servicios, sino tiende a concentrarse a modo de *clusters* del desarrollo en aquellas comunas con mayor riqueza.

Mecanismos de inversión pública regional y municipal

Como se mencionaba en la sección introductoria, en Chile, el principal mecanismo de redistribución de fondos públicos destinados a la ejecución de programas y proyectos de desarrollo regional es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). A su vez, el principal mecanismo de redistribución de fondos intermunicipales es el Fondo Común Municipal (FCM). Ambos mecanismos surgen en el contexto del proyecto de regionalización de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (Conara) en 1974. La Conara fue creada por la Junta Militar (que toma el poder en 1973 tras el golpe de estado) para la reorganización de la división político-administrativa del país. Hoy en día, el FNDR y el FCM se inscriben dentro del conjunto de fondos de financiamiento para la inversión pública, los otros siendo los Fondos de Inversión Sectorial, y los fondos de empresas del Estado (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) está definido por la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR) como un fondo destinado a la fortalecer la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales, con respecto a la inversión pública regional (LOGGAR, 1993). El FNDR se oficializó mediante el D.L 575 del año 1974; específicamente el artículo 24 del D.L 575 garantiza que un 5% del total de los ingresos tributarios (excluidos los ingresos provenientes de los impuestos de bienes raíces), se destinarían a las regiones mediante el FNDR (D.L 575, 1974). Entre 1976 y 1984, el FNDR constituía aporte fiscal directo; en 1985 se comenzó a operar con recursos por contratos de préstamos mediante el Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local – cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Si bien el FNDR no es el fondo público más importante del estado Chileno, es el único creado con la finalidad de reducir las diferencias regionales (Aroca, 2009). Se financian proyectos de saneamiento básico, electrificación rural, educación municipal, salud pública, caminos rurales, agua potable, estudios de pre-inversión, entre los sectores más importantes (IDER, 2009). Por otra parte, no ha habido mayores cambios a su funcionamiento inicial; hoy en día el FNDR está constituido por una proporción del total de gastos de inversión pública que establece anualmente la Ley de Presupuesto de la Nación.

Los recursos se distribuyen mediante cuotas regionales, asignadas según el siguiente mecanismo (Subdere, 2015):

1) El 90% del fondo: se distribuye entre las regiones a comienzos del año presupuestario según las condiciones socioeconómicas y territoriales en relación al contexto nacional. Las condiciones socioeconómicas se miden en términos de indicadores que consideran al menos una de las siguientes variables: tasa de mortalidad infantil, tasa de desempleo, producto per cápita regional, porcentaje de población en condiciones de pobreza, entre otros relativos a la calidad de vida. La condición territorial se mide a través de indicadores que consideren al menos uno de los siguientes: dispersión territorial, ruralidad de los centros de población, deterioro ecológico, distancia de la Región Metropolitana, de los recursos naturales que constituyen la base económica de la región.

2) El 10% del fondo: Se distribuye entre regiones, donde el 5% es un estímulo a la eficiencia y un 5% para gastos de emergencias.

Para postular un proyecto al FNDR, se debe incorporar a una plataforma llamada Sistema Nacional de Inversiones (SNI) y contar con los siguientes requisitos: 1) contar con la recomendación técnico-económica favorable del organismo de planificación correspondiente dependiendo del monto y el tipo de proyecto; 2) ser priorizados por el Consejo Regional (Subdere, 2015). El FNDR también incluye un conjunto de provisiones, para dar orientación de políticas nacionales. Las provisiones son recursos para la inversión pública aportados desde diferentes sectores públicos a la Subdere, y éstos se distribuyen interregionalmente a base de otros criterios (Valenzuela, 1997).

Son muchas las críticas hacia el diseño del mecanismo del FNDR; para algunos los problemas yacen en la falta de transparencia en la asignación, el alto nivel de burocracia en el proceso de postulación y ejecución de proyectos y la falta de una normativa que incentive el uso eficiente de los recursos de este fondo (IDER, 2009). Sin embargo, a principios del gobierno de Michelle Bachelet, se creó la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional el año 2014, la cual plantea algunos ajustes, como ampliar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales, desagregar en regiones los presupuestos ministeriales, eliminar las provisiones (gasto condicionado) y transferirlas al FNDR de libre disposición (Comisión Descentralización, 2014).

Fondo Común Municipal

El Fondo Común Municipal (FCM), se creó mediante el Decreto Ley n. 3.063, de 1976, llamado "Ley de Rentas Municipales", modificado por la Ley n. 18.294, para la distribución solidaria de recursos entre municipalidades. En Chile, muchos municipios carecen de ingresos propios suficientes, por lo que quedan supeditados a los fondos que reciben mediante el FCM. El mecanismo está definido como la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos, tal como lo define la propia Constitución Política en su Artículo 122: "Mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país".

El fondo está integrado por los siguientes recursos (Subdere, 2015):

1) el 60% del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa detallada por el artículo 7 de la Ley sobre Impuesto Territorial. Para el caso de ciertas municipalidades como Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura el aporte será de un 65%;

2) el 62,5% del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas Municipales;

3) un 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes, Vitacura, por el pago de las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de la Ley de Rentas Municipales, y 140 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres. Originalmente, era el 45% de lo que recaudaba la Municipalidad de Santiago solamente, hasta 1985, siendo un aporte fiscal complemente, hasta que las Municipalidades de Las Condes y Providencia empezaron a aportar según sus ingresos por patentes;

4) un 50% del derecho establecido en el n° 7 del artículo 41 del decreto ley n. 3063 de 1979, Ley de Rentas Municipales, en la transferencia de vehículos con permisos de circulación, y

5) el aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de Presupuestos de la Nación.

Luego, la distribución del FCM se basa en la siguiente fórmula: 1) un 10% por partes iguales entre las comunas, 2) un 10% en relación a la pobreza relativa de las comunas medida por el o los indicadores que establezca el reglamento, 3) un 15% en proporción directa a la población de cada comuna, considerando para su cálculo la población flotante en aquellas comunas señaladas en el decreto supremo del que hace mención el

inciso tercero de la Ley de Rentas, 4) un 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de ésta, 5) un 35% en proporción directa al promedio de los tres años precedentes al último año del trienio anterior, del menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante (Subdere, 2002).

Cada tres años, mediante Decreto Supremo expedido por el Ministerio del Interior, se determinarán los factores sobre la base de los cuales se fijarán los coeficientes de distribución de los recursos contemplados; también se determinará anualmente por Decreto Supremo, un monto total equivalente al 10% del FCM, en que no puede corresponder a cada municipalidad una cantidad superior a la suma de gasto en personal y en bienes y servicios de consumo, que se distribuirá sobre la base de la siguiente fórmula: 1) un 50% para promover la eficiencia en la gestión municipal, 2) un 50% para apoyar proyectos de prevención de emergencia o gastos derivados de ellas (Art. 14, LOC de Municipalidades, Art. 38 Ley de Rentas Municipales) (Ibid).

Con respecto a la distribución comunal del FCM, el Decreto Supremo N. 347 de 1987 del Ministerio del Interior, modificado por el Decreto Supremo 1951 de 1989, reglamenta tanto el procedimiento de recaudación como la distribución del FCM. La distribución se efectúa en todas las comunas del país, de acuerdo a dos coeficientes de participación (Subdere, s/f):

a) Coeficiente de participación trienal: Calculado en base a características propias de cada comuna (población, predios exentos e ingresos propios permanentes). Es válido por un periodo de tres años consecutivos y su cálculo se efectúa de acuerdo a los siguientes parámetros: un 10% en proporción directa al número de comunas del país, un 20% en proporción directa al número de habitantes, incluida la población flotante para aquellas comunas consideradas balnearios y otras que por su naturaleza tengan variaciones poblacionales estacionales, un 30% en proporción directa al número de predios exentos del pago de impuesto territorial por comuna, un 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional.

b) Coeficiente de participación por menores ingresos para gastos de operación ajustados: Es válido por un período de un año y está destinado a cubrir los déficit que originan los gastos de operación de algunos municipios (gastos en personal y bienes de servicio de consumo). Adicionalmente se pueden considerar otras necesidades, especialmente incremento de recursos para inversión, de modo de asimilarlas al promedio nacional.

Anualmente se define el porcentaje del FCM por cada uno de los coeficientes indicados precedentemente. En todo caso, el aporte por Menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados, no puede ser superior al 10% del monto total a distribuir.

Ciudades metropolitanas en Chile

En Chile existen tres ciudades metropolitanas, las cuales corresponden a las configuraciones en torno a las capitales regionales de Santiago, Valparaíso y Concepción. Esta condición de ciudades metropolitanas es reconocida por los instrumentos de planificación territorial, denominados Planes Reguladores Metropolitanos, los cuales norman los usos del suelo en un territorio que por lo general comprometen más de una comuna,² superando en población los 500 mil habitantes.

No obstante lo anterior, cabe destacar que no existe un gobierno definido a esta escala territorial ni tampoco existe una lógica de gestión de la inversión pública, salvo cuando operan iniciativas de inversión en infraestructura de transporte y movilidad. Particularmente, referidas la ampliación de la cobertura de Metro de Santiago S.A. (Metro) o mejoramiento del servicio de Metro Regional de Valparaíso (Merval) y la concesión de autopistas privadas que se realiza con un enfoque sectorial por parte del Ministerio de Obras Públicas. Tales iniciativas, han correspondido a decisiones de los gobiernos de turno, es decir, decisiones presidencialistas tomadas a escala nacional de gobierno y gestionadas por entidades que responden a dicha escala de gobierno, en general, decisiones bastantes ajenas a la participación de los gobiernos regionales o locales donde se localizan o impactan estas iniciativas.

Así entonces, las ciudades metropolitanas configuran una realidad territorial que si bien se reconoce desde el año 2009 en la Constitución de la República, así como en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Locgar), donde incluso se deja expreso la posibilidad de que los municipios que conforman este tipo de ciudades puedan asociarse para resolver en conjunto asuntos urbanos y territoriales de interés común, articulándose con las entidades sectoriales que operan a escala regional,³ en la práctica hasta ahora resulta ser insuficiente para motivar la voluntad de asociarse. Fundamentalmente por tres razones: (1) no se especifica los mecanismos explícitos y formales para la asociatividad de municipios; (2) los asuntos de carácter metropolitano suelen ser competencia de las secretarías ministeriales y; (3) no existen incentivos presupuestarios por parte del nivel central de gobierno para estimular estos procesos asociativos (Orellana, 2016).

De acuerdo un estudio de la OECD (2013), el área metropolitana de Santiago configura como una ciudad que involucra 41 comunas donde viven poco más de 6,5 millones habitantes, mientras que el área metropolitana de Valparaíso configura una ciudad que involucra a 6 comunas donde viven alrededor de un millón de habitantes y el área metropolitana de Concepción configura una ciudad que involucra a 9 comunas también con alrededor de un millón de habitantes. Si se considera el total de población de estas tres ciudades metropolitanas, estas tres metrópolis concentran el casi 50% de la población del país y es las realidades urbanas donde se expresa con mayor fuerza las

brechas de desigualdad en materia de calidad de vida urbana, conforme el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) aplicado desde el año 2011 en Chile, cuyos resultados e implicancias se pueden ver en varias publicaciones al respecto (Orellana et al., 2013; Fuentes y Orellana, 2013; Orellana, 2016).

Calidad de vida urbana en ciudades metropolitanas

El análisis comparativo sobre la calidad de vida urbana de las ciudades metropolitanas en Chile, se obtiene a partir de los resultados obtenidos a través del Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) del año 2016. Este índice resulta de la aplicación de un método estadístico denominado Análisis de Componente Principales (ACP) sobre la base de más de treinta variables que dicen relación con seis dimensiones propias de la calidad de vida urbana, cuyos resultados por dimensión luego se ponderan⁴ para luego calcular el ICVU por comuna y ciudad metropolitana (Orellana et al., 2013). Las seis dimensiones son:

- Condición Laboral (CL), referidas a variables que miden las facilidades de acceso al mercado laboral, ingresos, capacitaciones, desarrollo profesional y protección social de los residentes.
- Ambiente de Negocios (AN), referidas a variables económicas manifiestas que permitan corroborar que la ciudad y/o comuna es un medio urbano favorable para la generación de inversiones privadas y/o emprendimientos por cuenta propia.

- Condiciones Socio Culturales (CS), referido a la medición de variables relativas al nivel de participación de la población en organizaciones sociales, así como a los niveles de seguridad y educación que afectan la formación de capital social.

- Conectividad y Movilidad (CM), referido a la medición de variables relacionadas con las condiciones de la infraestructura de conectividad, movilidad y seguridad vial de la población residente.

- Salud y Medio Ambiente (SM), referido a la medición de condiciones de salud de la población en relación a enfermedades que presentan una mayor correlación con las condiciones ambientales y su medio antrópico.

- Vivienda y Entorno (VE), referido a variables que dan cuenta de la calidad de la vivienda, nivel de hacinamiento e inversión en el espacio público más próximo para sus residentes.

El ICVU se aplica desde el año 2013 a 93 comunas de un total de 342 comunas existentes en el país. Esta muestra de comunas, resultan ser todas aquellas que tienen más (o cercanas) a los 50.000 habitantes y es donde reside el 85% de la población total de Chile. Ahora, conforme las tres ciudades metropolitanas involucran a 57 comunas, 48 de estas comunas son consideradas por el ICVU 2016, conforme hay 9 comunas que se excluyen dado que su población es menor a los 50.000 habitantes, por lo tanto, los datos estadísticos para todas

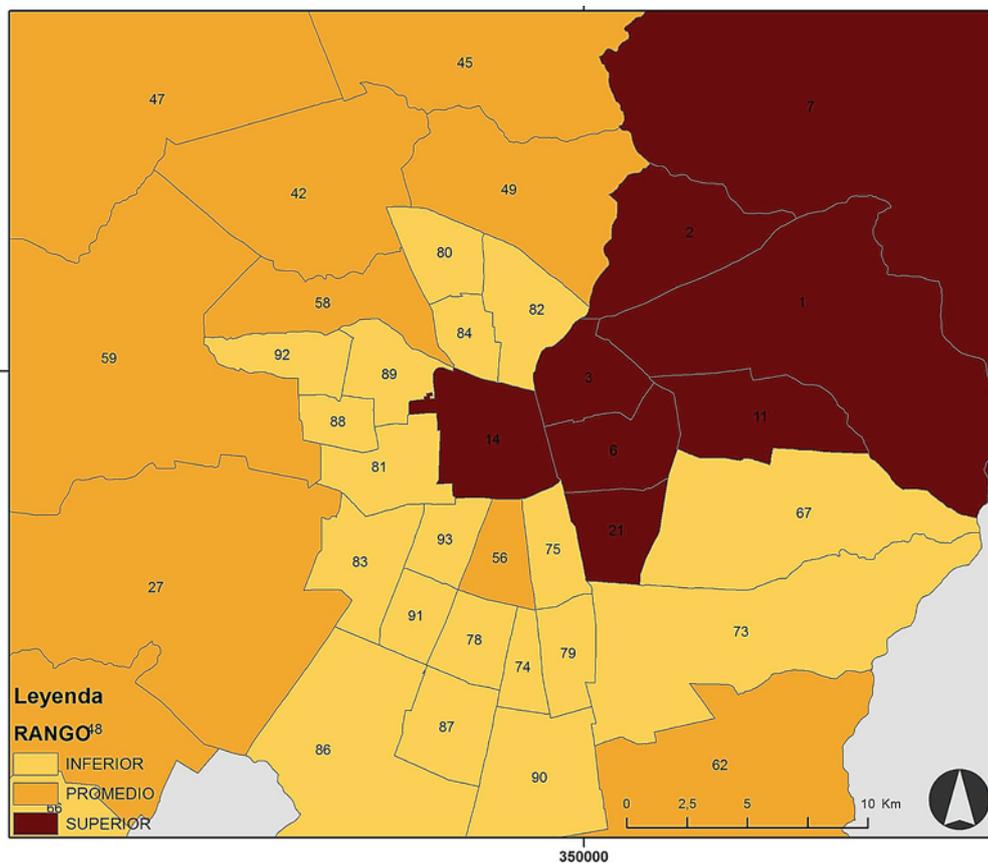
las variables no son representativos y no permite obtener su índice.

Los resultados obtenidos para el ICVU 2016 permitieron constatar que las ciudades metropolitanas de Chile existen brechas de calidad de vida urbana importantes entre las comunas que las configuran, particularmente esto queda reflejado en los Mapas 1, 2 y 3. Estos gráficos representan a aquellas comunas que se encuentran con un ICVU un *rango superior*, *rango promedio* y *rango inferior*.⁵

En el caso del Área Metropolitana de Santiago (AMS), según Mapa 1, solo 8 comunas se ubican en el *rango superior*, mientras que 12 se ubican en el *rango promedio* y 20 en el *rango inferior*. En términos de población, significa que un 50% (aproximadamente 3 millones de personas) viven en comunas que les ofrecen un estándar de calidad de vida urbana inferior al promedio de las ciudades urbanas del país.

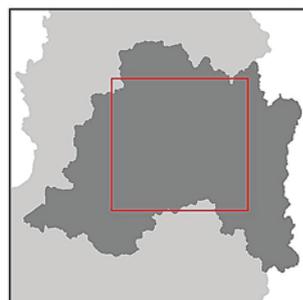
Adicionalmente, la situación del Área Metropolitana de Santiago es más grave que las otras dos ciudades metropolitanas como se verá, porque no solo concentra la mayor población del país, sino porque la brecha de inequidad en términos de calidad de vida es más amplia todavía. Lo anterior, porque esta ciudad metropolitana tiene las comunas con mayor calidad de vida en el país, liderando los ranking cada año (Las Condes, Vitacura y Providencia) y al mismo tiempo tienen las comunas de peor calidad de vida del país (Pedro Aguirre Cerda, Cerro Navia, Lo Espejo, entre otras).

Mapa 1 – Distribución ICVU 2016 para Área Metropolitana de Santiago



RANK ICVU	COMUNA	ICVU 2016	RANGO ICVU	RANK ICVU	COMUNA	ICVU 2016	RANGO ICVU
1	Las Condes	73,0	SUPERIOR	66	Peñalolén	36,7	INFERIOR
2	Vitacura	71,7	SUPERIOR	67	Peñalolén	36,5	INFERIOR
3	Providencia	67,4	SUPERIOR	73	La Florida	35,7	INFERIOR
6	Nuñoa	54,8	SUPERIOR	74	San Ramón	35,4	INFERIOR
7	Lo Barnechea	54,7	SUPERIOR	75	San Joaquín	35,1	INFERIOR
11	La Reina	52,3	SUPERIOR	78	La Cisterna	33,7	INFERIOR
14	Santiago	51,0	SUPERIOR	79	La Granja	33,2	INFERIOR
21	Macul	47,6	SUPERIOR	80	Conchalí	33,1	INFERIOR
27	Maipú	45,1	PROMEDIO	81	Estación Central	33,1	INFERIOR
32	Talagante	44,6	PROMEDIO	82	Recoleta	32,9	INFERIOR
34	Paine	44,4	PROMEDIO	83	Cerrillos	32,9	INFERIOR
40	Buín	43,3	PROMEDIO	84	Independencia	32,5	INFERIOR
42	Quilicura	43,2	PROMEDIO	86	San Bernardo	31,5	INFERIOR
45	Collina	42,1	PROMEDIO	87	El Bosque	30,3	INFERIOR
47	Lampa	40,7	PROMEDIO	88	Lo Prado	29,9	INFERIOR
48	Padre Hurtado	40,7	PROMEDIO	89	Quinta Normal	29,1	INFERIOR
49	Huechuraba	40,2	PROMEDIO	90	La Pintana	27,6	INFERIOR
56	San Miguel	38,8	PROMEDIO	91	Lo Espejo	27,1	INFERIOR
58	Renca	38,1	PROMEDIO	92	Cerro Navia	26,4	INFERIOR
59	Pudahuel	37,8	PROMEDIO	93	Pedro Aguirre Cerda	24,1	INFERIOR
62	Puente Alto	37,8	PROMEDIO				

CUADRO DE UBICACIÓN

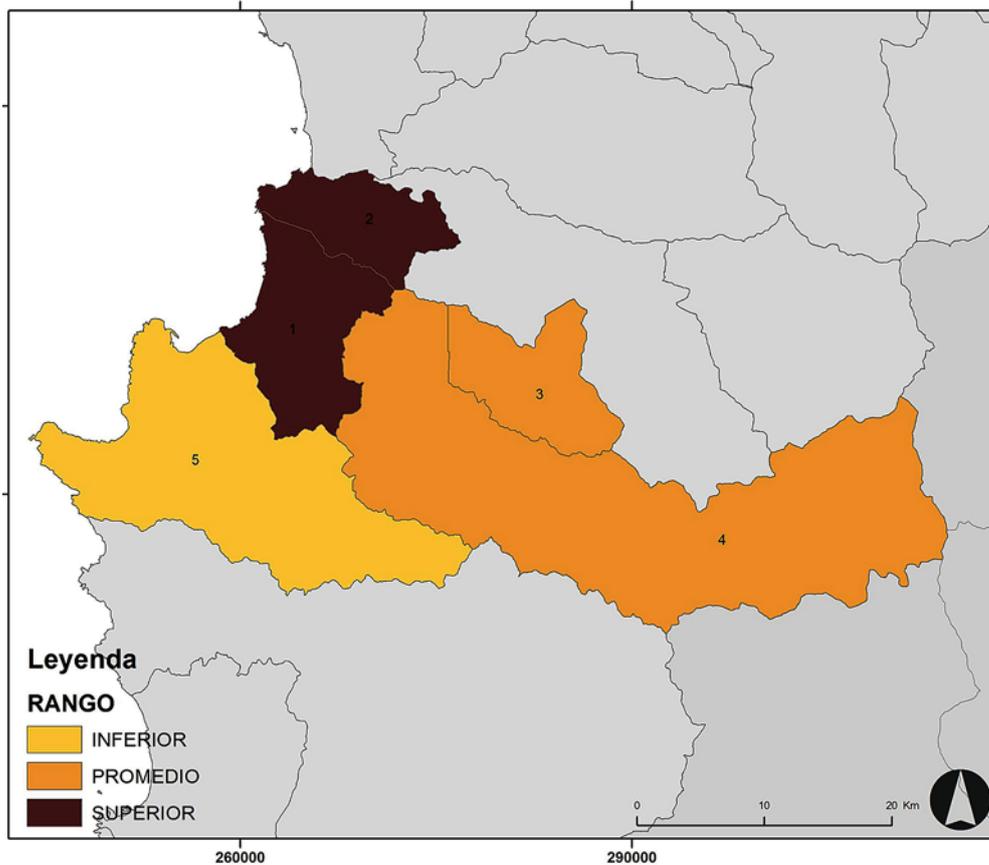


Fuente: Elaboración propia, 2016.

En el caso del Área Metropolitana de Valparaíso (ver Mapa 2), a pesar de comprometer 5 comunas, resulta también que existen brechas de desigualdad en calidad de vida urbana,

aunque solo una de cinco tiene calidad de vida en *rango inferior*, como es el caso de la comuna de Valparaíso aunque esta que concentra un tercio de la población de esta ciudad metropolitana.

Mapa 2 – Distribución ICVU 2016 para Área Metropolitana de Valparaíso



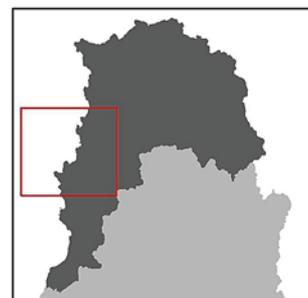
Leyenda

RANGO

- INFERIOR
- PROMEDIO
- SUPERIOR

CUADRO DE UBICACIÓN

Ranking AMV	COMUNA	ICVU	RANGO
1	Viña del Mar	54,3	SUPERIOR
2	Concón	48,0	SUPERIOR
3	Villa Alemana	44,5	PROMEDIO
4	Quilpué	43,9	PROMEDIO
5	Valparaíso	37,3	INFERIOR

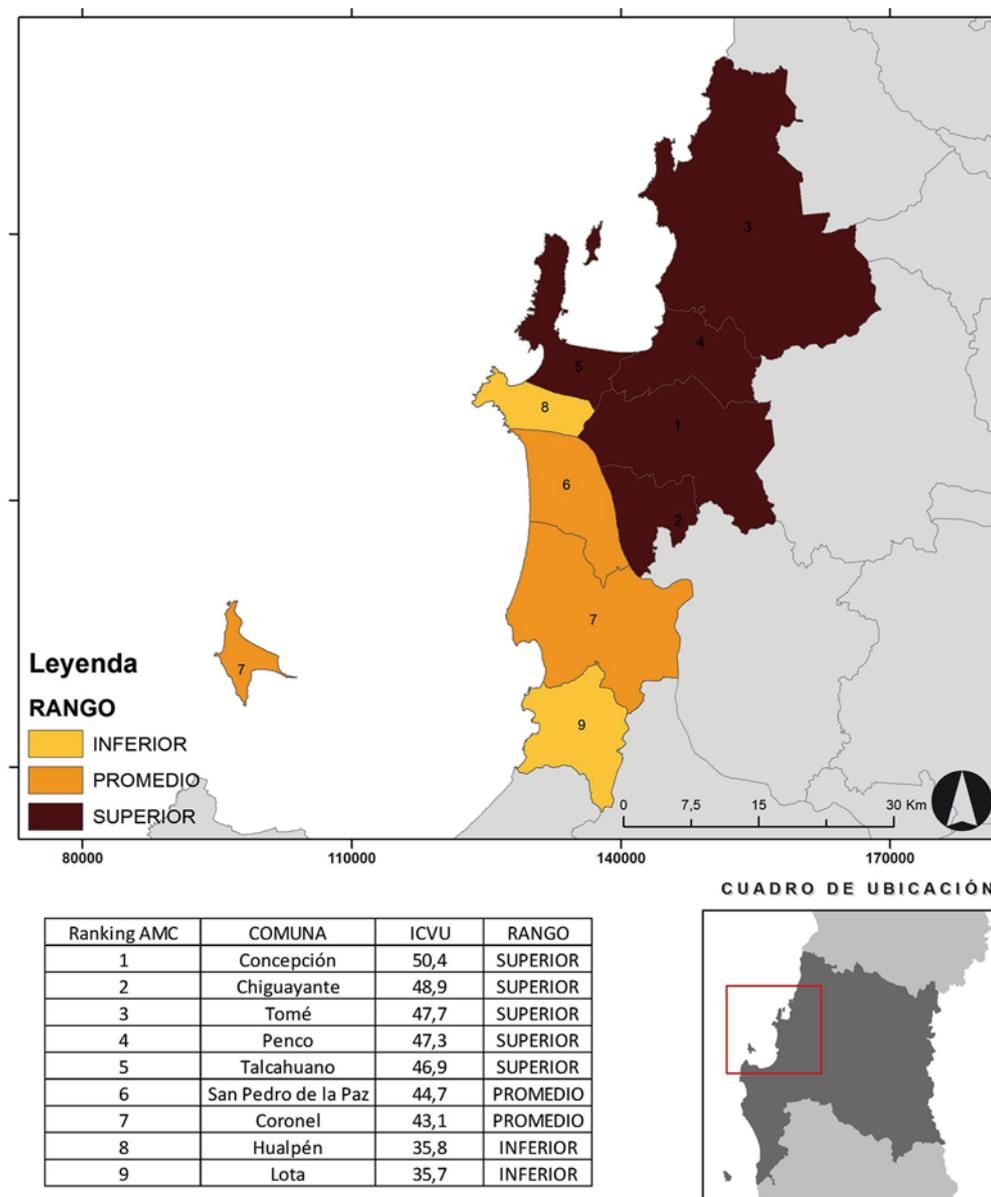


Fuente: Elaboración propia, 2016.

Y, en el caso del Área Metropolitana de Concepción (ver Mapa 3), también es posible verificar que existen dos comunas en *rango inferior* de calidad de vida urbana, aunque su población

no supera el 20% del total de población de esta ciudad metropolitana. No obstante, resultan ser cinco de nueve comunas las que alcanzan una calidad de vida en un *rango superior*.

Mapa 3 – Distribución ICVU 2016 para Área Metropolitana de Concepción



Fuente: Elaboración propia, 2016

Análisis impacto la inversión pública en la calidad de vida urbana en ciudades metropolitanas

De acuerdo a cifras estimadas por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda como se señaló antes, la inversión pública representa el 20% de la inversión total del país, siendo el 80% restante fruto de la inversión privada. Ahora, en nuestro país la población vive en casi un 90% en ciudades urbanas, esta relación entre inversión pública y privada se puede afirmar con cierta certeza que mantiene el mismo balance en nuestras urbes, muy especialmente en la ciudades de carácter metropolitano.

No obstante, si bien un 20% de inversión pública en las ciudades metropolitana se puede considerar menos significativa que la inversión privada, conforme la primera está orientada preferentemente a la provisión de bienes y servicios públicos que impactan en la provisión de bienes y servicios públicos, como son; subsidio para acceso a la vivienda, equipamientos para educación y salud, desarrollo y mejoramiento del espacio público, infraestructuras de conectividad, entre otros, su impacto en la calidad de vida urbana es muy relevante.

Ahora, tratándose de un trabajo de carácter exploratorio, conforme no existen antecedentes de investigaciones previas que relacionen el impacto de la inversión pública y calidad de vida urbana a escala metropolitana, se ha considerado indagar sobre la eventual correlación que existe entre un indicadores de calidad de vida urbana como

el ICVU y algunos datos de inversión pública per cápita por comuna. La inversión pública se ha contemplado el período 2001-2015 entendiendo que 15 años de inversión pública en las ciudades metropolitanas resultan ser un tiempo suficiente para explicar posibles efectos en la calidad de vida urbana de las ciudades metropolitanas. Estos datos de inversión pública han sido promediados y relacionados con el ICVU 2016, conforme se hizo un ejercicio de determinar lo que hubiese sido la medición del ICVU el año 2002 y correlacionando ambos resultados se obtuvo un Coeficiente de Pearson⁶ de 0,86. Es decir, la alta correlación muestra que no hay cambios sustantivos en términos del posicionamiento relativo en el ranking de calidad de vida y en la brechas de inequidad entre comunas metropolitanas en ese período.

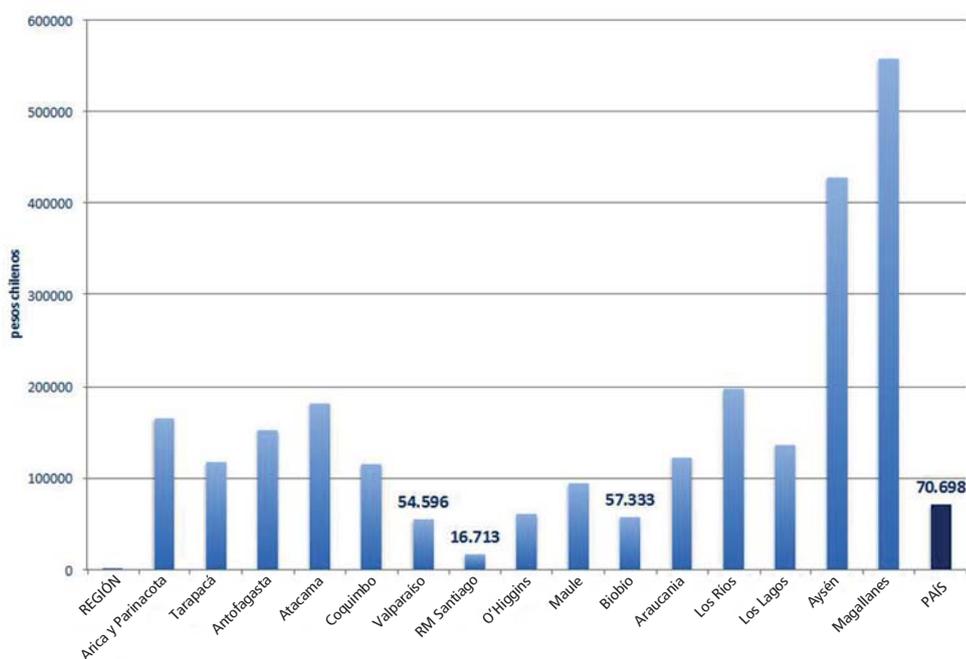
Yendo a los resultados, el Gráfico 1 da cuenta del volumen de inversión per cápita por regiones, destacando la Región Metropolitana de Santiago, Valparaíso y Biobío. En estas es donde se localizan las ciudades metropolitanas, las cuales en estudio alcanzan todas una cifra per cápita por debajo del promedio nacional. Si bien se trata de un dato regional, ya que no es posible obtener con precisión el dato de inversión pública por ciudad metropolitana, los datos del INE⁷ (2015) señalan que la ciudad metropolitana de Santiago concentra el 94,7%, la de Valparaíso 55,8% y la de Concepción 49,2%, reforzados por el hecho que capitales regionales suelen concentrar la mayor inversión en infraestructura y equipamiento urbano, los resultados dan cuenta que éstas no han sido favorecidas en relación a otras regiones en términos de inversión pública entre el año 2001-2015. Lo anterior, constituye un primer

síntoma de cómo las ciudades metropolitanas chilenas resultan ser muy atractivas para la inversión privada, porque a pesar de la menor inversión pública per cápita ha crecido su peso demográfico a escala regional y también en términos económicos.

Por otro lado, si se considera solo la inversión pública vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) per cápita promedio por región, Gráfico 2, se constata el mismo patrón anterior, es decir, las regiones donde están localizadas las ciudades metropolitanas en estudio, sostienen un nivel de inversión que en el resto de regiones del país.

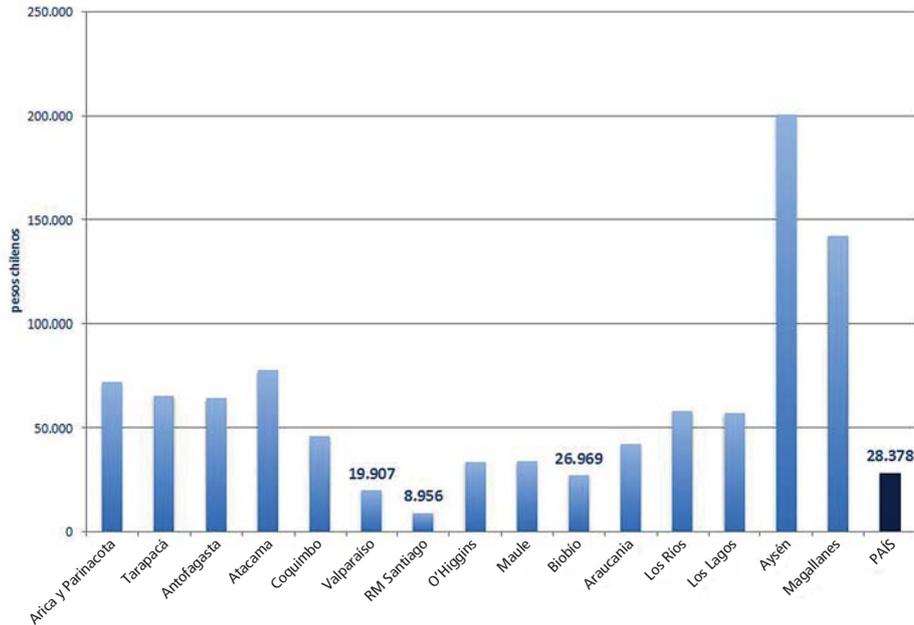
Ahora, si se considera solo la inversión pública municipal per cápita, tanto la ciudad metropolitana de Santiago como de Valparaíso están también por debajo del promedio nacional, pero en este caso la ciudad metropolitana de Concepción está por arriba como se observa en el Gráfico 3. Lo anterior, puede estar determinado en forma importante por las prioridades de inversión pública que tuvo en particular gran parte de las comunas de esta metrópolis que se vieron afectada por el grave sismo y posterior tsunami que afectó esta zona en febrero del año 2010.

Gráfico 1 – Inversión regional per cápita en Chile



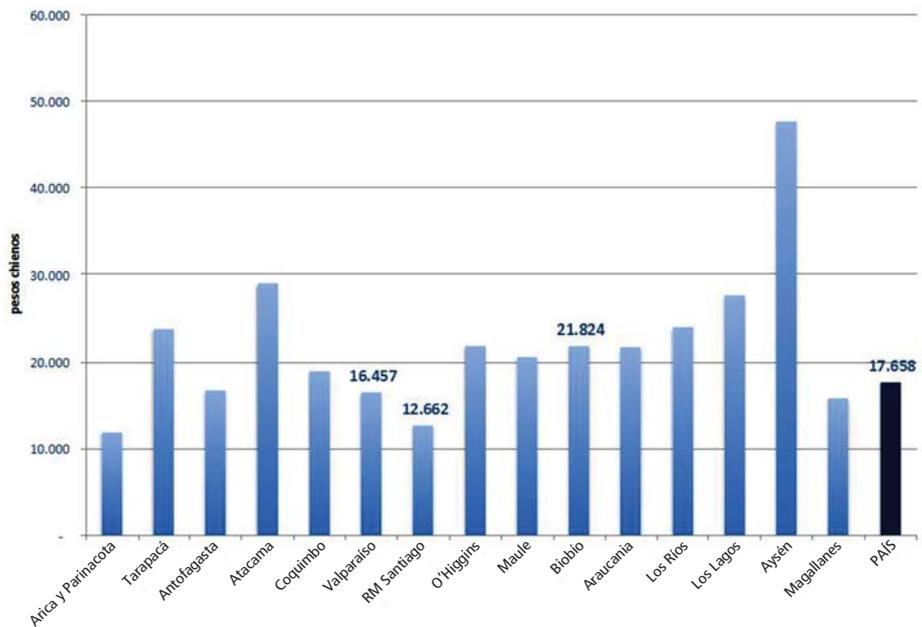
Fuente: Elaboración propia, según datos Ministerio de Desarrollo Social, 2016.

Gráfico 2 – Inversión FNDR per cápita por regiones de Chile



Fuente: Elaboración propia, según datos Ministerio de Desarrollo Social, 2016.

Gráfico 3 – Inversión municipal per cápita promedio por región de Chile

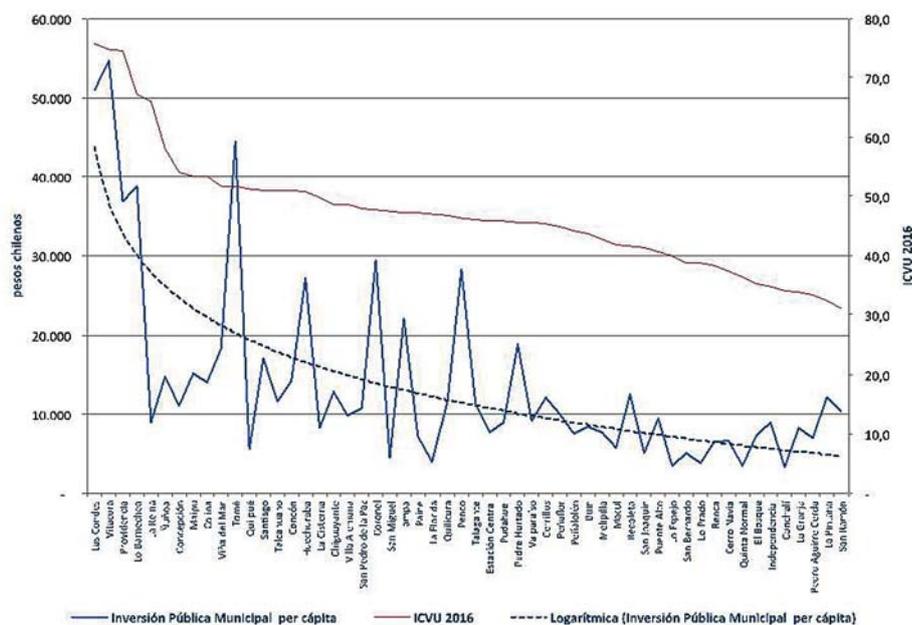


Fuente: Elaboración propia, según datos Ministerio de Desarrollo Social, 2016.

Así entonces, estos primero gráficos entregan evidencia de que las ciudades metropolitanas no son privilegiadas de forma importante en razón de los tamaños de población y complejidades urbana funcionales propias en términos de la inversión pública. Lo anterior, muy probablemente se explique en el hecho de que son ciudades urbanas donde el mercado inmobiliario de vivienda, comercio y servicios asociado más fuertemente a la calidad de vida urbana, operan de manera compensatoria, es decir, invierten más en términos per cápita que en ciudades intermedias, cuestión que explica el por qué también las políticas de descentralización han sido ineficaces en Chile.

Para adentrarse ahora en la relación entre inversión pública y calidad de vida urbana a una escala comunal, es decir, para descifrar en qué medida las brechas de inequidad en calidad de vida urbana entre comunas metropolitanas se explican por la inversión pública se ha procedido a relacionar la inversión pública municipal per cápita con el ICVU 2016, para lo cual se presenta el Gráfico 4. El gráfico permite establecer una alta correlación entre mayor inversión municipal per cápita y mayor calidad de vida urbana, alcanzado el coeficiente de Pearson de 0,72. Esto significa que aquellas comunas que más invierten en su territorio en la provisión de bienes y servicios públicos, aumentan el estándar urbano de sus comunas.

Gráfico 4 – Inversión municipal per cápita versus ICVU 2016

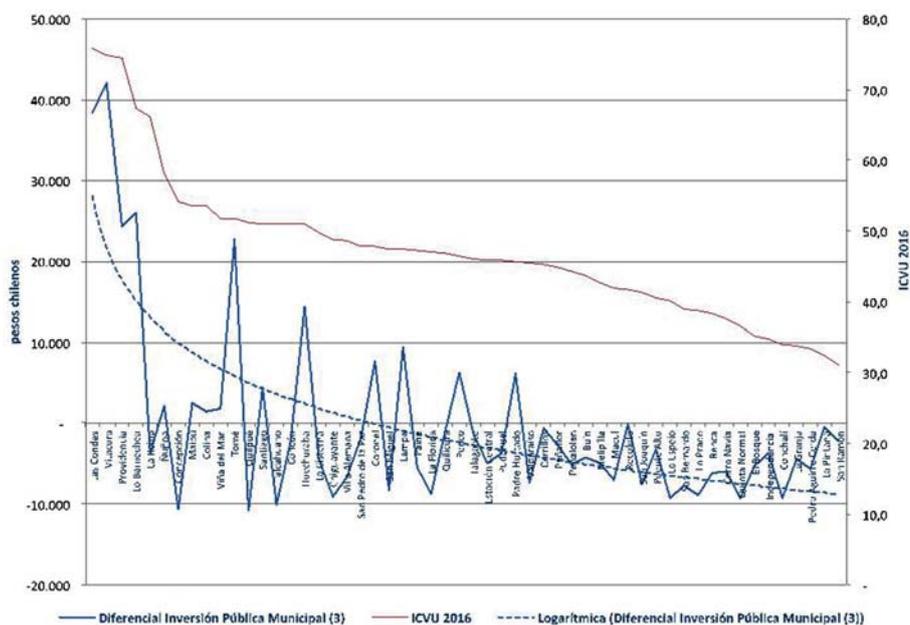


Fuente: Elaboración propia, según datos Ministerio de Desarrollo Social, 2016.

Si esta inversión municipal que cada comuna hace es mayor que el promedio de todas las comunas de la región a la que pertenece, entonces también es alto el resultado del coeficiente de Pearson ya que se obtiene 0,71, como se expresa en el Gráfico 5. Este resultado y el anterior, refuerzan de manera importante que los municipios pueden hacer algo sustantivo a través de la inversión pública para mejorar la calidad de vida de su población residente. No obstante, vale hacerse la pregunta de qué depende que esta inversión pública se más o menos.

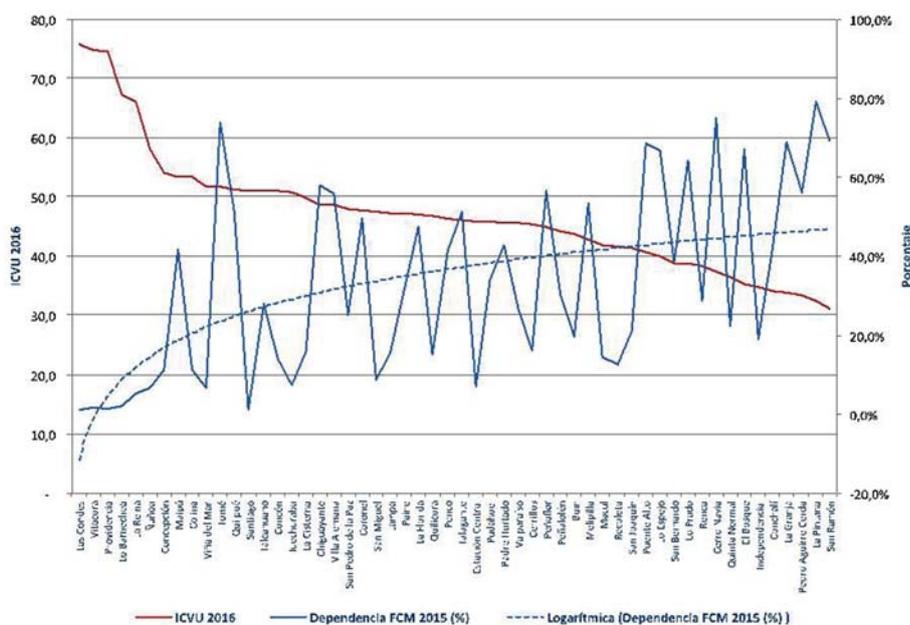
Para tal efecto, se procederá a determinar a relación entre el porcentaje de dependencia del Fondo Común Municipal y el ICVU 2016, entendiendo que la mayor dependencia es un reflejo de que los gobiernos locales requieren mayores aportes del Estado para atender sus obligaciones con la población residente en términos de provisión de bienes y servicios, ya que no logran genera suficientes ingresos propios. Estos últimos, mayoritariamente se generan por la inversión privada en el territorio. El resultado se representa en el

Gráfico 5 – Diferencial inversión municipal per cápita versus promedio regional versus ICVU 2016



Fuente: Elaboración propia, según datos Ministerio de Desarrollo Social, 2016.

Gráfico 6 – Dependencia FCM respecto ICVU 2016

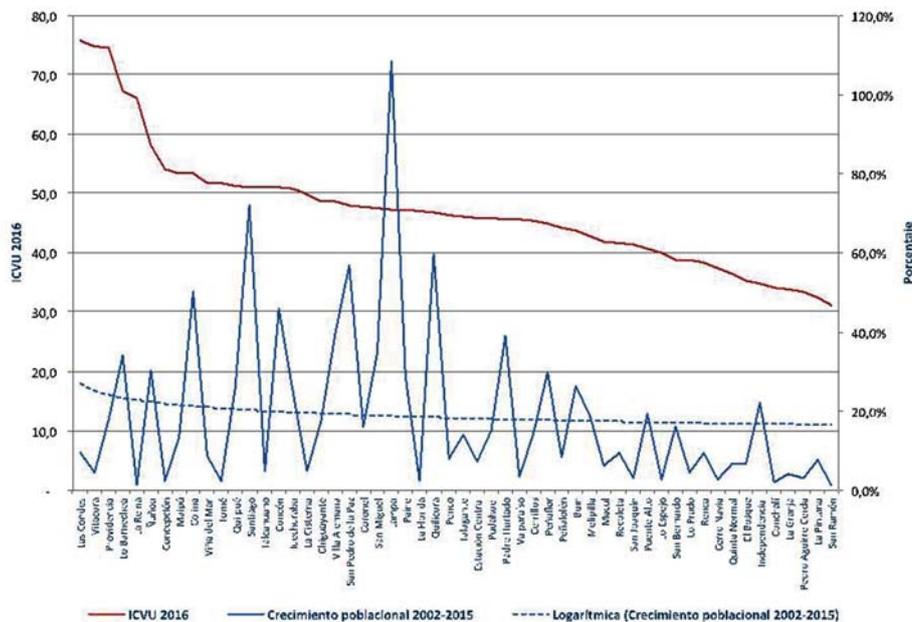


Fuente: Elaboración propia, según datos Ministerio de Desarrollo Social, 2016.

Gráfico 6, el cual da cuenta que aquellas comunas con mayor calidad de vida suelen depender muy poco o casi nada del FCM (menos del 10%), mientras que por el contrario son aquellas que dependen más sustantivamente (más del 60%) son las que comparativamente ofrecen una calidad de vida urbana más deficiente.

Finalmente, bajo la premisa que la calidad de vida urbana pudiese estar relacionada con mayor inversión municipal debido al mayor aumento de población en las comunas, el Gráfico 7 da cuenta que no existe una correlación entre mayor calidad vida y mayor población, arrojando el coeficiente de Pearson un valor solo de 0,15.

Gráfico 7 – Crecimiento poblacional 2001-2015 versus ICVU 2016



Fuente: Elaboración propia, según datos INE (2015).

Conclusiones finales

Los resultados obtenidos a partir de correlacionar el ICVU 2016 con variables inversión pública y demográfica para las tres ciudades metropolitanas principales de nuestro país, permiten establecer dos conclusiones importantes. La primera conclusión, tiene que ver con la importancia que reviste la mayor inversión per cápita que cada municipio realiza en la calidad de vida urbana. Y, una segunda conclusión, aquellos municipios que la inversión pública mayoritariamente depende de fuentes de inversión pública, especialmente del Fondo Común Municipal, muestran una calidad de vida urbana menor que lo que dependen

menos de dicho fondo. La lectura de estas dos conclusiones, obliga a plantear algunas reflexiones al respecto para entender el origen de esta aparente paradoja "para los municipios de ciudades metropolitanas es mejor depender menos del Estado para alcanzar una mejor calidad de vida urbana".

En verdad, lo que explica esa aparente paradoja tiene que ver con el hecho de que la acción del mercado es discriminatoria a la hora de definir en qué comunas se producirá la mayor o menor inversión privada, así como el tipo de inversión privada. Y, lo anterior, tiene un impacto directo en la capacidad de financiamiento de los municipios para atender los requerimientos de bienes y servicios, sean

estos públicos o privados, permitiendo en forma más o menos autónoma definir el modelo de gestión de sus comunas (Orellana et al., 2012).

En una ciudad metropolitana, como quizás es posible advertir en muchas ciudades latinoamericanas, existe una minoría de comunas que tienen la capacidad de atraer la inversión privada con efectos más positivos en la calidad de vida urbana, fundamentalmente aquellas asociadas a las actividades terciarias de carácter comercial, financiero y turístico, además de una oferta residencial para sectores de altos ingresos, hechos que repercuten positivamente en las finanzas municipales mejorando a su vez la provisión y calidad de estándares de bienes y servicios públicos. Cabe consignar que estos procesos de configuración urbana, suelen ser a través de procesos de renovación y gentrificación urbana dado la escasez de suelo urbanizable.

En contraste con lo anterior, el resto de las comunas que no cuentan con suelo urbanizable no constituyen territorios de interés para la inversión privada, sobretudo en aquellos ámbitos que impactan más positivamente en los estándares urbanos asociados a la calidad de vida de los residentes. Más bien la acción de los privados, tiene que ver con inversión

en ciudades industriales para la producción y el bodegaje, o algún tipo de NIMBY,⁸ entre otros. Esto implica no solo menor recaudación por parte de los municipios, sino muchas veces se trata de un tipo de inversión que no favorece o hace menos atractivo inversiones más asociadas a la configuración de barrios y entornos con mejor calidad de vida urbana.

En definitiva, las ciudades metropolitanas no solo están condicionadas en su desarrollo en materia de calidad de vida a la acción del mercado, sino a un sistema de financiamiento público que favorece a aquellos municipios que logran ser más atractivos para la inversión privada, ya que si bien implica que dependerán menos de los recursos públicos, aumentan significativamente sus presupuesto per cápita. No obstante, este modelo de gestión que impulse una mayor inversión privada, no será necesariamente para todas las comunas igual, ya que aquellas que hoy sostienen un bajo estándar de calidad de vida urbana o no disponen de suelo urbanizable, para ser más atractivas a la acción del mercado deberán aceptar usos de suelo y transformaciones urbanas que no necesariamente disminuirán la brecha de calidad de vida urbana en nuestra ciudades metropolitanas.

Arturo Orellana

Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago, Región Metropolitana, Chile.
amorella@uc.cl

Catalina Marshall

Pontificia en la Universidad Católica de Chile, Programa de Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos. Santiago, Región Metropolitana, Chile.
catalina.marshall@gmail.com

Notas

(*) Esta investigación es parte del Proyecto Fondecyt nº 1161550.

- (1) Estos datos fueron entregado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda el año 2014 en un Workshop efectuado en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, en el marco de la investigación del Proyecto Anillos SOC 1106 en que los autores participaron entre el año 2013-2015, el primero como Director del Proyecto y la segunda como doctorando.
- (2) En nuestro país comuna hace referencia al territorio local y municipio es la institución del gobierno local.
- (3) Secretarías Ministeriales Regionales dependen de los ministerios sectoriales respectivos, ya sea: Vivienda y Urbanismo; Obras Públicas, Educación, Trabajo, etc.
- (4) A partir de la aplicación de una encuesta a más de 100 expertos nacionales y extranjeros, primera encuesta aplicada el año 2012 y luego el año 2015.
- (5) Dado que el ICVU no se basa en estándares internacionales, se considera que el promedio ponderado por población que se alcanza para las 93 comunas representa el estándar promedio del país, por lo tanto, el *rango promedio* será aquel que esta entre el promedio más y menos media desviación estándar. Así entonces, el *rango superior* está por arriba de ese rango y el *rango inferior* por debajo de ese rango.
- (6) Se ha ocupado este coeficiente porque permite establecer relaciones de correlación entre dos variables que tienen escalas de valoración diferente.
- (7) Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
- (8) *Not in my back yard*, expresión anglosajona referida la localización de actividades rechazadas por las externalidades que genera en sus entorno.

Referencias

- AROCA, P. (2009). *La Creciente Concentración Económica Regional en Chile*. En *Pensando Chile desde sus Regiones*. Henrich von Baer (editor).
- COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Hacia un país desarrollado y justo*. 7 de Octubre 2014.
- COMISIÓN NACIONAL PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA (CONARA) (1975). *Chile hacia un nuevo destino: Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización*. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, Santiago.
- FUENTES, L. y ORELLANA, A. (2013). *Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes*. Estudios, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET). Ministerio de Fomento.

- ICVU (2015). *Datos del Indicador de Calidad de Vida Urbana, Presentación final*. Pontificia Universidad Católica de Chile y Cámara Chilena de la Construcción.
- INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL (IDER) – Universidad La Frontera (2009). *Las funciones y financiamiento del nivel regional y municipal: Un desafío para Chile del futuro*. Proyecto BCN Innova, Informe Final. Temuco, 14 de septiembre.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2015). *Funcionamiento Sistema Nacional de Inversiones. Preguntas frecuentes*. Disponible en: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/preguntas-frecuentes/>. Consultado en: 15 julio 2016.
- OECD (2013). Chile, 2013, OECD Urban Policy Reviews. Abril, 2013.
- ORELLANA, A. (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *Revista Eure*, v. XXXV, n. 104, pp. 101-120
- _____. (2016). “Balance de la calidad de vida en las áreas metropolitanas en Chile: entre lo objetivo y lo subjetivo de las mediciones”. In: ORELLANA, A.; LINK, F. y NOYOLA, J. (eds.) *Urbanización planetaria y la reconstrucción de la ciudad*. Colección Estudios Urbanos UC. Santiago, RIL Editores.
- ORELLANA, A.; ALLARD, P.; NÉSPOLO, R. y MERCADO, J. (2012). Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia. *Revista Norte Grande*, n. 51, pp. 67-80.
- ORELLANA, A.; BANNEN, P.; FUENTES, L.; GILABERT, H. y PAPE, K. (2013). Huellas del proceso de metropolización en Chile. *INVI*, v. 28, n. 78, pp. 17-66.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE). (s/f). *El financiamiento de la inversión pública regional y municipal: El Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el Fondo Común Municipal. Gestión local para el desarrollo*. Programa de Asistencia a Gobernaciones Provinciales. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- _____. (2002). *Diccionario de la administración pública chilena*. Impreso en LOM Ediciones Santiago de Chile, octubre.
- _____. (2015). *Características del FNDR*. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/programas/división-desarrollo-regional/fondo-nacional-de-desarrollo-regional-fndr>. Consultado en: 15 julio 2015.
- _____. (2015b). *Características del FCM*. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/programas/división-municipalidades/fondo-común-municipal-fcm>. Consultado en: 15 julio 2016.
- _____. (2017). *Definición del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)*. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/programas/división-desarrollo-regional/fondo-nacional-de-desarrollo-regional-fndr>.
- TOBAR, M. (2009). “Estado Regional y Democracia Participativa: dos caras de la misma moneda”. In: VON BAER, H. (ed.). *Pensando Chile desde sus Regiones*. Temuco, Ediciones de la Universidad de la Frontera.
- VALENZUELA, J. (1997). *Descentralización fiscal: ingresos municipales y regionales en Chile*. Serie Política Fiscal, n. 101. Santiago de Chile, Cepal, Naciones Unidas.

Legislación referenciada

Constitución Política, de 1980, Estado de Chile.

Decreto Ley (D.L.) n° 575, de 1974 “Regionalización del país”, Ministerio del Interior. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile.

Decreto Ley (D.L.) n° 3.063, de 1976 “Ley de Rentas Municipales”, Ministerio del Interior. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile.

Decreto Supremo (D.S.) n° 347, de 1987, Ministerio del Interior. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile.

Decreto Supremo (D.S.) n° 1951, de 1989, Ministerio del Interior. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile.

Ley n° 18.294. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile.

Ley n° 19.175 (LOGGAR), 1993. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile.

Ley n° 18.695 (LOCM), 1988. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile.

Ley n° 19.130, 1992. Modifica Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile.

Texto recibido em 13/out/2016

Texto aprovado em 5/dez/2016

Instruções aos autores

ESCOPO E POLÍTICA EDITORIAL

A revista *Cadernos Metrópole*, de periodicidade semestral, tem como enfoque o debate de questões ligadas aos processos de urbanização e à questão urbana, nas diferentes formas que assume na realidade contemporânea. Trata-se de periódico dirigido à comunidade acadêmica em geral, especialmente às áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Geografia, Demografia e Ciências Sociais.

A revista publica textos de pesquisadores e estudiosos da temática urbana, que dialogam com o debate sobre os efeitos das transformações socioespaciais no condicionamento do sistema político-institucional das cidades e os desafios colocados à adoção de modelos de gestão, baseados na governança urbana.

CHAMADA DE TRABALHOS

A revista *Cadernos Metrópole* é composta de um núcleo temático, com chamada de trabalho específica, e um de temas livres relacionados às áreas citadas. Os textos temáticos deverão ser encaminhados dentro do prazo estabelecido e deverão atender aos requisitos exigidos na chamada; os textos livres terão fluxo contínuo de recebimento.

Os artigos apresentados serão publicados no idioma original.

AVALIAÇÃO DOS ARTIGOS

Os artigos recebidos para publicação deverão ser inéditos e serão submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial e de consultores ad hoc para emissão de pareceres. Os artigos receberão duas avaliações e, se necessário, uma terceira. Será respeitado o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas.

Caberá aos Editores Científicos e à Comissão Editorial a seleção final dos textos recomendados para publicação pelos pareceristas, levando-se em conta sua consistência acadêmico-científica, clareza de ideias, relevância, originalidade e oportunidade do tema.

COMUNICAÇÃO COM OS AUTORES

Os autores serão comunicados por e-mail da decisão final, e a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

OS DIREITOS DO AUTOR

A revista não tem condições de pagar direitos autorais nem de distribuir separatas.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

Os trabalhos devem conter, nesta ordem:

- título, em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- resumo/abstract de, no máximo, 120 (cento e vinte) palavras em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e outro em inglês, com indicação de 5 (cinco) palavras-chave em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- texto, digitado em Word, espaço 1,5, fonte arial tamanho 11, margem 2,5, com 20 a 25 páginas, incluindo tabelas, gráficos, figuras, referências bibliográficas; as imagens devem ser em formato JPG, com resolução mínima de 300 dpi e largura máxima de 13 cm;
- referências bibliográficas, conforme instruções solicitadas pelo periódico.

Os trabalhos submetidos à *Cadernos Metrópole* devem ser enviados pelo sistema, da seguinte maneira: (1) se o/s autor/es não possuir/em cadastro ainda, favor clicar *aqui*; (2) no cadastro, preencher principalmente os seguintes campos: nome, e-mail, instituição (vínculo), e no campo "Resumo da Biografia" definir sua titulação mais alta, lugar de trabalho e função de cada um; (3) depois de cadastrado, o autor deve acessar o sistema clicando *aqui*.

Importante:

- A autoria NÃO DEVE constar no documento. As informações a seguir devem ser preenchidas no passo 3 da submissão (Inclusão de Metadados): nome do autor, formação básica, instituição de formação, titulação acadêmica, atividade que exerce, instituição em que trabalha, unidade e departamento, cidade, estado, país, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
- É imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autorização e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es). O documento deve ser transferido no passo 4 da submissão (Transferência de Documentos Suplementares). Em caso de dúvida, consulte o Manual de Submissão pelo Autor.
- A revista não publica trabalhos de graduandos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

As referências bibliográficas, que seguem as normas da ABNT adaptadas pela Educ, deverão ser colocadas no final do artigo, seguindo rigorosamente as seguintes instruções:

Livros

AUTOR ou ORGANIZADOR (org.) (ano de publicação). Título do livro. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Capítulos de livros

AUTOR DO CAPÍTULO (ano de publicação). "Título do capítulo". In: AUTOR DO LIVRO ou ORGANIZADOR (org.). *Título do livro*. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

BRANDÃO, M. D. de A. (1981). "O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador". In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.

Artigos de periódicos

AUTOR DO ARTIGO (ano de publicação). Título do artigo. *Título do periódico*. Cidade, volume do periódico, número do periódico, páginas inicial e final do artigo.

Exemplo:

TOURAINÉ, A. (2006). Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado. Dossiê Movimentos Sociais*. Brasília, v. 21, n. 1, pp. 17-28.

Trabalhos apresentados em eventos científicos

AUTOR DO TRABALHO (ano de publicação). Título do trabalho. In: NOME DO CONGRESSO, local de realização. *Título da publicação*. Cidade, Editora, páginas inicial e final.

Exemplo:

SALGADO, M. A. (1996). Políticas sociais na perspectiva da sociedade civil: mecanismos de controle social, monitoramento e execução, parcerias e financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO. *Anais*. Brasília, MPAS/ SAS, pp. 193-207.

Teses, dissertações e monografias

AUTOR (ano de publicação). *Título*. Tese de doutorado ou Dissertação de mestrado. Cidade, Instituição.

Exemplo:

FUJIMOTO, N. (1994). *A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo. O caso da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Textos retirados de Internet

AUTOR (ano de publicação). *Título do texto*. Disponível em. Data de acesso.

Exemplo:

FERREIRA, J. S. W. (2005). *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>. Acesso em: 8 set 2005.

Rede Observatório das Metrôpoles

Estado	Instituição	Coordenador
Baixada Santista	Universidade Federal de São Paulo	Marinez Villela Macedo Brandão
Belém	Universidade Federal do Pará	Juliano Ximenes Pamplona
Belo Horizonte	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Alexandre Magno Alves Diniz
Brasília	Universidade de Brasília	Rômulo José da C. Ribeiro
Curitiba	Universidade Federal do Paraná	Olga Lucia C. de Freitas Firkowski
Fortaleza	Universidade Federal do Ceará	Maria Clélia Lustosa Costa
Goiânia	Universidade Federal de Goiás	Celene Cunha Monteiro A. Barreira
Maringá	Universidade Estadual de Maringá	Ana Lucia Rodrigues
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maria do Livramento M. Clementino
Porto Alegre	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Paulo Roberto Rodrigues Soares
Recife	Universidade Federal de Pernambuco	Maria Angela de Almeida Souza
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Marcelo Gomes Ribeiro
Salvador	Universidade Federal da Bahia	Inaiá Maria Moreira Carvalho
São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Lucia Maria Machado Bógus
Vitória	Instituto Jones dos Santos Neves	Pablo Silva Lira

Cadernos Metr pole

vendas e assinaturas

Exemplar avulso: R\$20,00
Assinatura anual (tr s números): R\$54,00

Enviar a ficha abaixo, juntamente com o comprovante de depósito bancário realizado no Banco do Brasil, agência 4417-2, conta corrente 10547-3, para o email: cadernosmetropole@outlook.com

Assinatura referente aos números _____, _____ e _____. Ano _____

Nome _____

Endereço _____

Cidade _____ UF _____ CEP _____

Telefone () _____ Fax () _____

E-mail _____

Data _____ Assinatura _____

