

AS POLÍTICAS ESPACIAIS CONTEMPORÂNEAS E A REPRODUÇÃO DO CAPITAL E DO URBANO

ISABEL APARECIDA PINTO ALVAREZ
Universidade de São Paulo
isabel.alvarez@usp.br

RESUMO

Neste artigo pretende-se discutir a hipótese de que as políticas espaciais vêm se constituindo como a mediação fundamental do processo de reprodução do capital e do urbano. Nas últimas décadas, as políticas espaciais revelam a produção do espaço como instrumento do processo de valorização do capital, articulando interesses especulativos e produtivos na produção de novas frentes de expansão do capital, especialmente nas grandes cidades. Além de grandes projetos de reestruturação urbana, considerados como mediação da superação da obsolescência, a partir dos anos 1990, vê-se o crescimento de políticas espaciais relacionadas à mitigação da pobreza, financiadas pelo Banco Mundial.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas espaciais. Obsolescência. Revalorização. Pobreza.

CONTEMPORARY SPACE POLICIES AND THE REPRODUCTION OF CAPITAL AND URBAN

ABSTRACT

In this article we intend to present the hypothesis that policy space is becoming as the mediation of the reproduction process of capital and the urban. In the last decades, the political space revealed the production of space as a instrument in the process of capital valuation, articulating interests, speculative and productive, in the production of new fronts of capital expansion, especially in large cities. Beyond to large urban restructuring projects, considered as a mediation of overcoming obsolescence, from the year 1990, we see the growth of space policies related to poverty reduction, funded by the World Bank.

KEYWORDS: Political space. Obsolescence. Revaluation. Poverty.

INTRODUÇÃO

Parte-se da consideração de Lefebvre (2004) de que embora a industrialização tenha induzido a urbanização, atualmente ela é a chave do processo de reprodução, no sentido prático e teórico, ou seja, a urbanização coloca-se como a realidade prática e a problemática central a ser analisada para o entendimento do mundo contemporâneo, porque abarca e supera o processo de industrialização, realizando-se a partir da articulação entre o econômico, o político e o social, num processo de reprodução crítica do capital e da sociedade e, portanto, do espaço. O desenvolvimento do capitalismo transformou as cidades em grandes centros de acumulação e circulação de capital, de concentração de pessoas, infraestrutura e edificações: centros da reprodução das relações sociais de produção e produção da riqueza, do poder político e da política como representação, da abundância e da escassez, das possibilidades do encontro, das diferenças e das impossibilidades de sua realização.

A urbanização como problemática central recoloca os termos da reprodução da sociedade, transcendendo as relações de produção, e o papel do Estado ganha centralidade pelo fato de ser ele detentor da possibilidade de mobilizar parcelas do espaço e de grupos sociais, seja para a construção de infraestrutura e moradia, ou para a chamada preservação ambiental, redefinindo investimentos públicos, induzindo os privados, fixando e/ou flexibilizando usos, removendo e deslocando populações. Assim, o tema das políticas espaciais¹ ganha relevância, na medida em que elas se colocam como estratégia do Estado, necessária ao processo de reprodução, e que apontam para a centralidade do espaço no atual momento de estruturação do capitalismo.

Nas últimas décadas, percebe-se, no âmbito das gestões políticas municipais, a generalização de dois grandes eixos das políticas espaciais urbanas que, no Brasil, não são necessariamente excludentes. Um, direcionado à viabilização de grandes projetos de renovação/requalificação urbana, calcado nas parcerias entre o poder

¹ Neste artigo, as políticas espaciais são tratadas como ações de intervenção territorial oriundas de políticas e ações que envolvam o poder público, sejam projetos de renovação urbanos, operações urbanas, urbanização de favelas, remoções, regularização fundiária e/ou recuperação ambiental.

público e os capitais privados, e outro, direcionado a viabilizar melhores condições de moradia e acesso a serviços públicos, concentrados especialmente nas políticas de urbanização de favelas.

Neste artigo, procura-se compreender o papel dos projetos urbanos – realizados e/ou anunciados desde os anos 1970 nos países centrais, e nos anos 1980 e 90, nos periféricos – e o das políticas do Banco Mundial – consideradas pela instituição como ações voltadas à redução da pobreza – como conteúdos do processo de reprodução do capital e do espaço no momento atual.

Muitas vezes expostos como ‘solução local’ para uma ‘crise da cidade’, os projetos de renovação/requalificação expressam a importância da reprodução do espaço no processo de reprodução econômica e social, iluminando o modo como se realizam as estratégias do Estado e dos interesses econômicos, no sentido de se restituir, ao menos, a valorização imobiliária em determinadas parcelas das cidades. A ‘solução’ urbanística carrega consigo o discurso da técnica e da estética como possibilidade de superação da degradação da cidade e, com frequência, é socialmente justificada como alternativa à crise do emprego, de arrecadação e de produção.

Esses projetos, a princípio, foram destinados à mobilização de capitais e de inversões para intervir em antigas áreas industriais e/ou portuárias de países centrais, como, por exemplo, Docklands, na Inglaterra, e Baltimore, nos EUA. No entanto, foi a partir das transformações espaciais de Barcelona, divulgadas constantemente como modelo para superação da ‘crise local’ das cidades, que o urbanismo dos grandes projetos ganhou importância na agenda de inúmeras cidades, inclusive no Brasil e na América Latina. Mas, é evidente que não foi apenas o *marketing* dos resultados do projeto de Barcelona que ampliou os horizontes das políticas espaciais dos grandes projetos de renovação. Eles floresceram em meio a uma crise de acumulação capitalista, que mobilizou novas estratégias do setor produtivo, do poder político, dos investidores e especuladores e das instituições multilaterais, com o objetivo de garantir a continuidade do processo de acumulação, ainda que de forma crítica. Neste sentido, a reprodução do espaço

ganha importância uma vez que, pela mediação do poder político, nas condições atuais, viabiliza a articulação do imobiliário, da propriedade privada (ativo considerado seguro para os investidores) e o financeiro, que possui maior liquidez.

Também significativa, desde os anos 1990, tem sido a importância dada pelo Banco Mundial às políticas espaciais destinadas a minimizar a pobreza e a expandir as condições de infraestrutura e saneamento nas cidades dos países periféricos. A promoção de estudos, a realização de parcerias, a destinação de recursos, o estabelecimento de diretrizes e o controle sobre sua efetivação também se colocam como estratégias do processo de reprodução do espaço capitalista e têm servido ao *marketing* de cidades que buscam atrair investimentos. Nesse sentido, embora resultem de políticas e planos diferentes, aproximam-se dos projetos urbanos no que diz respeito ao fundamento de suas diretrizes: a melhoria do grau de competitividade e produtividade das cidades. Evidentemente, a realidade é bastante diversa e seria um equívoco desconsiderar as conquistas advindas de uma agenda de reforma urbana, ainda mais nas grandes cidades dos países periféricos, onde a escala da desigualdade socioespacial assume proporções astronômicas e a reprodução da vida de milhões de pessoas se dá nos limites da miséria. Aqui se deseja apenas chamar atenção para a lógica de seu financiamento e realização, bem como para o fato de que as melhorias urbanas são seletivas e não eliminam as desigualdades socioespaciais; contraditoriamente, as reproduzem. Se de um lado representam a possibilidade de acesso a serviços e de regularização da moradia e, portanto, maior segurança de ficar na cidade, de outro, para parcelas da população, apontam para sua inserção no rol das tarifas e obrigações financeiras, que nem sempre lhes permite continuarem no local.

A discussão contempla, inicialmente, uma análise do contexto de emergência dessas políticas, de uma crise de acumulação capitalista e dos ajustes econômicos e políticos que ela vem comportando, para, em seguida, tratar do sentido dos projetos urbanos e apresentar uma breve explanação de um projeto efetivado na região metropolitana de São Paulo. Na parte final, discutem-se o Banco Mundial e o sentido das políticas espaciais por ele promovidas.

PENSANDO O CONTEXTO DE EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS ESPACIAIS CONTEMPORÂNEAS

As necessidades de produção e realização da mais valia em escala ampliada, num processo de produção geral marcado pela divisão social e técnica do trabalho, pela especialização e complementaridade, e pela separação entre o local da produção e o do consumo, induziram ao processo de urbanização e à articulação cada vez maior entre os lugares, transformando as cidades já existentes, criando outras, estendendo o domínio dessas relações por um vasto tecido espacial, incorporando pessoas e valores à lógica da produção da mercadoria e do sentido de sua realização. Como já alertou Lefebvre (1973), o desenvolvimento do capitalismo pressupõe a necessidade de superar a produção de mercadorias *stricto sensu*. O alcance e a compreensão de seu desenvolvimento devem levar em conta a produção e reprodução de outros níveis, entre os quais se coloca a centralidade do espaço e do cotidiano.

Se após a Segunda Guerra, as políticas espaciais traduzidas nos planos urbanos pautavam-se pelo zoneamento restritivo, pela funcionalidade e pela regulação maior do Estado, ao menos como ideal a ser perseguido², os projetos urbanos que visam à requalificação de áreas inserem-se num outro contexto de exercício das intervenções estatais na cidade, no qual a importância maior é dada a ações pontuais, mas consideradas processos desencadeadores do desenvolvimento da cidade e realizadas sempre com alianças entre o Estado e o capital privado, nos quais o desenho urbano e a estética ganham destaque. Mas o planejamento e as políticas dele derivadas não podem ser analisados como um nível autônomo de reprodução da sociedade, e as mudanças de paradigmas nesta esfera, portanto, se relacionam com as transformações estruturais do capitalismo nas últimas décadas.

As contradições que emergiram da crise da reprodução capitalista ocorrida nas primeiras décadas do século XX produziram a necessidade de alargar as bases desse modelo, quer na extensão da divisão social do trabalho e das relações

² É importante ressaltar a diferença que exerceu o planejamento urbano de grande escala e chamado de regulatório por parte do Estado, na França e no Brasil, por exemplo, após a Segunda Guerra.

capitalistas de produção, quer na expansão territorial e na incorporação dos lazeres, do tempo livre, dos afazeres domésticos e das relações familiares, na lógica da produção das mercadorias, potencializando o valor de troca como a mediação das relações sociais. Segundo Arrighi (1996), o pós-guerra caracterizou-se como o momento da expansão material do capitalismo, estendendo as bases da produção e da circulação de mercadorias. Harvey (1992) chama atenção para o papel fundamental do Estado na configuração de um novo patamar de acumulação, com as políticas fiscais e de crédito, assim como os investimentos em infraestrutura e energia, que favoreceram o crescimento das grandes corporações, realizando o que antes se colocava como potencialidade: a produção desigual do espaço em escala mundial. A maior intervenção do Estado na economia também refletiu na possibilidade de maior regulação a partir do planejamento territorial, especialmente o urbano e regional, inspirado na Carta de Atenas e no modernismo de Le Corbusier. Zonar para distinguir e discriminar funções (habitação, centros comerciais, áreas industriais, centro político) e cortar as cidades e regiões por vias, integrando as diferentes zonas à semelhança de uma esteira rolante fabril, foram princípios básicos do planejamento territorial urbano do pós-guerra, muito embora, às vezes, as proposições não saíssem do papel ou se restringissem às leis de zoneamento que protegiam os imóveis das elites, como alertou Villaça (1999), para o caso brasileiro.

O espaço, concebido apenas como suporte, vazio de conteúdo social e instrumentalizado para o crescimento e a modernização, era representado por modelos ou planos que, buscando teoricamente supostos equilíbrio e harmonia na distribuição de atividades, edificações e pessoas, garantiam, de fato, a eficiência do processo de produção e circulação, bem como proteção aos bairros ocupados pelas elites, evitando a instalação de equipamentos públicos e/ou atividades econômicas que pudessem depreciar o valor de seus imóveis, como por exemplo, indústrias poluentes e aterros sanitários.

A construção de cidades novas, planejadas e submetidas ao controle estatal (ainda que em graus diferenciados) talvez sintetize o esforço desse planejamento funcionalista e o domínio estatal na produção de um espaço que pudesse mascarar

as contradições nela presentes, como se fosse possível dissociá-la dos processos e dinâmicas econômicas e sociais. Lefebvre (1969) vê no urbanismo desse período uma ideologia da supremacia da racionalidade e da técnica que, na verdade, esconde as coações e normas que se impõem ao nível do habitar, restringindo-o a uma realidade material, o *habitat*. Diz o autor: “Ignora-se o que seja um tempo social, um espaço social apropriado e quer se construir cidades novas” (LEFEBVRE, 1969, p. 14). Os projetos de edifícios residenciais elaborados por Le Corbusier já propunham uma organização interna dos móveis e utensílios, definindo de antemão um padrão de dormir, cozinhar e comer, numa produção em escala, de modo a racionalizar o tempo e o espaço do morar. Desse modo, a expansão capitalista do pós-guerra teve como um dos principais elementos a ampliação crescente do tecido urbano, anunciando que a realidade e os níveis de análise já não podiam prescindir do global nem de uma cotidianidade programada, que se afirmou como uma estratégia da reprodução, extrapolando a dominação para além dos limites da fábrica. O controle do tempo, a normatização dos gostos e das necessidades, a funcionalidade, fragmentação e hierarquização dos espaços se estenderam, e as políticas espaciais tiveram um papel central nesse processo.

No final dos anos 1970, as transformações estruturais do capitalismo iniciaram um período de tensões, instabilidade e desvalorização, com perspectivas de investimentos em novos setores, fomentando um conjunto de mudanças significativas no plano da reprodução socioespacial. Do ponto de vista das estratégias para a reprodução do capital, o período se caracteriza, de modo geral, pelo esforço do capital em preservar as taxas de valorização, reestruturando as unidades produtivas, reorganizando as relações de trabalho e buscando a abertura de novas fronteiras de expansão através de privatizações, expropriações e desregulamentações, de forma a obter maior flexibilidade, volatilidade e rentabilidade a partir da diversificação setorial e espacial dos negócios.

Essas medidas foram se concretizando como tentativa de superação do período de crise de sobreacumulação capitalista que se delineou a partir do final da década de 1960, tendo início então, segundo Chesnais (1999), um novo momento

que se caracteriza, no seu conjunto, pelo processo de financeirização como carro-chefe da mundialização da economia.

A existência de uma dada quantidade de capital-dinheiro, usada como fundo de reserva e/ou a título de crédito, torna-se necessária para permitir os diferentes momentos de produção e realização do capital – cujos ritmos são diferenciados e cujas fases estão separadas espacial e temporalmente – constituindo elemento fundamental da lógica de funcionamento do sistema, de modo a lhe garantir a funcionalidade e continuidade. No entanto, nas últimas décadas tem-se assistido a um movimento de autonomização desse capital financeiro, cuja realização não necessariamente passa pela inserção em atividades produtivas. Assim, o momento atual, marcado pela financeirização, revelaria que as possibilidades de acumulação não estariam primordialmente na esfera da expansão material, tal como no período pós-guerra, mas na especulação monetária e, sobretudo, nas amplas possibilidades oferecidas no âmbito do capital fictício (mercado de bônus, securitização, títulos ativos).

Segundo Paulani (2009), a especulação financeira que se intensificou a partir dos anos 1970, impulsionou a reestruturação produtiva para que os patamares de rentabilidade crescessem e a velocidade de rotação do capital se ampliasse. Conforme a autora:

A prevalência da valorização financeira é mais qualitativa do que quantitativa. O fato de sua exterioridade em relação à produção ter se alojado no seio mesmo da esfera produtiva é que explica um sem-número de mudanças aí ocorridas, seja na relação de trabalho (crescimento do trabalho precarizado e informal, do número de trabalhadores temporários, autônomos e em tempo parcial etc.), seja na forma de gestão do processo de trabalho (trabalhadores flexíveis, toyotismo), seja ainda na organização do processo produtivo como tal (generalização do *just in time*, costumeirização da produção, deslocalizações produtivas). Assim, a produção de renda e riqueza real passa a se dar sob a lógica dos imperativos da valorização financeira. Seus processos devem ser adequados às necessidades de giro rápido e pronta condição de aproveitar ganhos que a acumulação financeira impõe [...]. (PAULANI, 2009, p. 28).

Pode-se depreender que a financeirização não aboliu o alicerce essencial da acumulação capitalista, qual seja, a produção e expropriação de mais valor excedente. A transformação D-D' no amplo mercado financeiro, cujas rentabilidade,

mobilidade e flexibilidade tornaram-se profundamente atrativas nas últimas décadas, não eliminou o processo de valorização do capital (D-M-D') e, portanto, de produção e realização da mais-valia. Ao contrário, o processo de financeirização tem sido acompanhado de uma reestruturação da esfera produtiva, marcada por profundas transformações na organização técnica e social do trabalho e sua exploração intensiva, e pela racionalização das plantas industriais. Ainda que as novas técnicas de produção e de circulação de bens e informações tenham atingido um novo patamar e sejam elementos constitutivos do processo, elas não devem, porém, ser em si tomadas como agentes das profundas transformações que têm caracterizado o movimento da reprodução nas últimas décadas.

As considerações anteriores levam à reflexão de que a geração de um capital fictício, embora tenha origem na produção, se reproduz com autonomia, produzindo uma quantidade de capital-dinheiro que não corresponde ao montante da produção, mas interfere em arranjos e decisões corporativas, de modo, por exemplo, que a localização das unidades produtivas seja determinada pelas possibilidades de rendimentos oferecidos pelos diferentes locais (entre as quais se inclui, além da infraestrutura, a facilidade de articulação com os inúmeros 'fornecedores'), em acordos estratégicos que visam garantir e ampliar o processo de acumulação. Tal processo, que se realiza em escala mundial, ainda que de forma diferenciada, promoveu transformações profundas nas grandes cidades e metrópoles, especialmente naquelas de forte tradição industrial. De um lado, criaram-se grandes 'vazios', interferindo na dinâmica do processo de valorização e, de outro, um aumento significativo do desemprego e uma queda dos rendimentos.

Harvey (1990), num esforço de pensar uma possível geografia da acumulação capitalista, com seus limites e sua lógica, entende o conjunto das materialidades espaciais (edificações de diferentes tipos, infraestrutura, tecnologia) como meio ambiente construído, compreendendo-o como parte do capital fixo, que absorveria não apenas máquinas, ferramentas e equipamentos diretamente usados na produção, mas também como "valores de uso cristalizados na paisagem física. Do ponto de vista da produção, estes valores podem ser considerados pré-

condições gerais da produção e como forças diretas dentro dela” (HARVEY, 1990, p. 237). Nesse sentido, as paisagens compostas historicamente, cujo arranjo e distribuição dos elementos estão relacionados ao uso que se faz deles em cada momento, devem ser compreendidas como mercadorias, o que, conseqüentemente, lhes atribui valor: valor de uso e valor de troca. São, no entanto, mercadorias com certas peculiaridades, dado o caráter de imobilidade, bem como o fato de que o uso de certos elementos se viabiliza apenas na presença de outros.

Assim, numa situação de crise de sobreacumulação e de reestruturações como a que vem se desenhando nas últimas décadas, galpões industriais que ficam vazios, estradas de ferro desativadas, portos subutilizados e edifícios históricos em ruínas são uma clara expressão de um processo de desvalorização, o qual, no entanto, não se limita a esses indicadores. Partindo do pressuposto de que eles compõem um capital fixo que foi consumido ao longo do processo de reprodução geral do capital e/ou que sua configuração já não mais se adéqua às necessidades técnicas e sociais do momento, pode-se considerar a possibilidade de uma obsolescência momentânea do espaço, uma vez que as condições gerais de produção do período anterior já não se acham convenientes ao atual.

Mas, trata-se de considerar que esse processo mais visível de desvalorização se realiza em grandes áreas urbanas, nas quais, contraditoriamente, o processo de valorização se concretiza de forma intensa e como parte componente da própria produção do urbano, o que coloca o momento de desvalorização já como a potencialidade de uma revalorização. Aqui, o nível de análise se desloca da consideração do meio ambiente construído e das edificações e infraestrutura como capital fixo, para o da produção do espaço, na qual a propriedade privada da terra ganha uma centralidade fundamental, uma vez que constitui a mediação para o uso, o que escancara os conflitos entre as necessidades sociais coletivas de uso do espaço e a produção do uso como mediação para realização do valor, além de expor as contradições relativas ao próprio processo de fragmentação e hierarquização do espaço.

Pode-se afirmar que as grandes cidades e metrópoles vivem, momentaneamente, um processo de obsolescência relativa, mas, diferentemente das demais mercadorias cuja efemeridade e obsolescência implicam sua substituição imediata e integral, não é possível simplesmente substituir uma cidade ou metrópole, porque elas guardam, ao mesmo tempo, uma grande quantidade de valor, através do qual o próprio capital circula, e é produto e condição para a reprodução da vida de milhões de pessoas.

Nesse sentido, a reprodução do espaço por meio de políticas ou projetos de intervenção seletivos coloca-se como a estratégia possível e, portanto, não se reduz à reprodução das formas econômicas *stricto sensu*, mas, forja a produção de um “novo lugar” – condomínios de alto padrão, edifícios corporativos, centros de entretenimento, produção de habitação em larga escala – abrindo novas fronteiras de valorização imobiliária, criando novas centralidades, redefinindo possibilidades de uso e apropriação e, finalmente, aprofundando a hierarquização e a segregação.

O movimento que caminha da obsolescência à revalorização indica mais do que a destruição/reconstrução do capital fixo, pois coloca a centralidade da propriedade da terra urbana no conflito entre o processo de reprodução do capital e as necessidades sociais, revelando a permanência de lógicas tradicionais de especulação e dos mecanismos institucionais ou do mercado, que ‘flexibilizam’ a propriedade imobiliária e a potencializam no mercado financeiro, conforme já demonstraram Miele (2007) e Carlos (2004). Porém, produzir o novo numa cidade ou metrópole implica produzir o vazio como um momento necessário, o que exige frequentemente expulsar, despejar ou realocar milhares de pessoas, nesse processo de reestruturação do valor que elas não compreendem e muito menos dominam. O conflito entre a cidade como lugar de uso, da moradia, e a cidade dos grandes projetos urbanísticos de requalificação se aprofunda nestas últimas décadas.

OS PROJETOS DE REQUALIFICAÇÃO/RENOVAÇÃO URBANA

A emergência das políticas espaciais contemporâneas, especialmente aquelas relacionadas aos projetos de revitalização e/ou requalificação urbana são entendidas como a mediação necessária do Estado para restituir o processo de valorização, com a reprodução do espaço, articulando de diferentes maneiras e graus o setor imobiliário ao mercado de crédito e financeiro. Flexibilização no aparato jurídico, definição de operações urbanas, obras de recuperação ambiental e saneamento, revitalização de centros históricos, grandes edificações destinadas à realização de eventos esportivos de caráter internacional, criação de amplos centros culturais, desapropriações e despejos são algumas das ações estatais que se inserem nesse movimento de desvalorização/revalorização.

Importa destacar que, embora para determinados projetos a participação dos diferentes níveis de poder seja intrinsecamente necessária, como no caso da realização de megaeventos esportivos, grande parte dos projetos de requalificação urbana é concebida e liderada por ações do poder local (ainda que o aporte de recursos seja proveniente de outros níveis). Se, de um lado, tal situação aponta maior possibilidade de intervenção de diferentes setores e interesses sociais nos projetos, de outro, ilumina a compreensão do processo de mercantilização da cidade, entendida como realidade autônoma e sujeito, que seria capaz de responder e enfrentar os problemas colocados pela crise capitalista, expressa de maneira mais contundente nas grandes concentrações industriais e operárias, tomando a forma de uma crise da cidade.

Desde os anos 1980, a crise da cidade aparece nos discursos políticos, nos meios de comunicação, e mesmo no meio acadêmico, sendo tratada, hegemonicamente, pelo viés das perdas econômicas, expressas em quedas nos índices de produção, faturamento, arrecadação e emprego, e do aumento da violência. A instabilidade da arrecadação, gerada pelos movimentos de capitais, pela reorganização do padrão produtivo e pela retração do nível de emprego e do consumo, juntamente com a paulatina necessidade de assumir encargos e serviços

antes realizados pelos estados nacionais e com a possibilidade de buscar recursos diretamente nas agências de fomento internacionais, ou negociar diretamente os investimentos estrangeiros, levaram uma parcela dos governos locais a assumir, no discurso e nas ações, um papel de destaque na condução de uma possível reversão da crise.

De certo modo, o discurso hegemônico e as ações se deslocaram então à produção de “soluções” para a crise, esta mesma não desvendada; ao contrário, concebida como um “fenômeno” decorrente da globalização, mas que poderia ser superada pelo papel ativo dos governos e instituições locais, transformando as cidades em locais solventes, eficazes e capazes de atrair novos investimentos. Neste processo, os projetos de requalificação/reestruturação urbana, fortemente ancorados na participação de capitais privados (HARVEY, 2006), ganharam importância no plano político, sendo tratados como planos estratégicos e, associados a mecanismos de financeirização da propriedade imobiliária³, tornaram-se uma nova fronteira de expansão capitalista, iluminando, a nosso ver, o momento em que a centralidade da produção se desloca para a produção do espaço, tal como anunciou Lefebvre (1999).

Borja e Castells (1996), em relatório produzido originariamente para a *Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos*, apontaram as cidades como elementos centrais no atual período histórico, tanto para o desenho das relações internacionais, quanto para a vida cotidiana de seus cidadãos. Compreendendo as cidades como atores políticos, destacaram a necessidade de outorgar maior autonomia aos governos locais (tanto de recursos como de decisões), sugerindo o papel promotor desse nível de poder, bem como a importância de um planejamento estratégico para garantir que todos os envolvidos fossem beneficiados com as ações elaboradas. Defenderam ainda as intervenções urbanas como elementos estruturantes de um projeto de cidade que almejasse ser protagonista num mundo globalizado.

³ No Brasil, pode-se citar as leis de criação dos Fundos de Investimentos Imobiliários, dos Certificados de Recebíveis Imobiliários, a securitização de dívidas imobiliárias e os CEPACs, entre outros.

A perspectiva de criar projetos estruturantes que sejam alavanca de uma dinâmica de crescimento se fortaleceu com as iniciativas realizadas em Barcelona⁴, tendo se disseminado como exemplo de políticas espaciais capazes de transformar elementos negativos do ambiente urbano em novas oportunidades de negócios e de espaços de habitação, consumo, cultura e espetáculos. Neste modelo, o urbanismo que valoriza a dimensão estética e simbólica aparece como elemento fundamental, na medida em que se trata de redefinir o uso e o valor de parcelas do espaço inseridas num contexto urbano já consolidado, mas que, de certa maneira, se deseja ocultar.

A literatura disponível sobre as políticas espaciais de renovação urbana pautadas nas parcerias com o capital privado e nas perspectivas do mercado e do crescimento econômico sinaliza o papel do urbanismo como ideologia, servindo à necessidade de criação de referência simbólica e apontando para uma cidade em mutação. À proporção que a regulação mais rígida sobre solo, edificações, implantações de atividades econômicas e tributos foi cedendo lugar a uma flexibilidade pontual, fragmentária, com vistas a facilitar a chegada de novos investimentos, o desenho dos grandes projetos urbanos ganhou *status* e se projetou como a solução para crises de estagnação econômica e empobrecimento urbano, uma vez que teria por função gerar um ambiente dotado de maior qualidade estética, harmonizando volumes, introduzindo paisagismo, obras artísticas e arquitetônicas, bem como inovações técnicas e estéticas, que se destacassem no conjunto da cidade e ao mesmo tempo a projetassem.

É preciso salientar que, embora em graus diferenciados, a viabilização desses projetos se realiza num quadro em que as crescentes mobilidade e facilidade encontradas pelo capital financeiro internacional intensificaram as negociações diretas entre os poderes locais e as frações desse capital à procura de chances de maiores lucros. A preocupação com a qualidade do espaço urbano, no que diz respeito à infraestrutura disponível, espaços de lazer e segurança, torna-se fundamental para as administrações locais, colocando-se como um diferencial na

⁴ As transformações de Barcelona a partir dos Jogos Olímpicos de 1992 foram analisadas por vários autores, como: Sanchez (2001) e Robira (2006), entre outros.

luta por novos investimentos. Mas, a adoção de políticas espaciais dessa natureza – inspiradas em Barcelona, Bilbao ou Baltimore – em países dependentes como o Brasil, significa concentrar recursos públicos em porções cada vez mais restritas da cidade, produzindo ilhas de centralidade imobiliária num mar de pobreza e, invariavelmente, se realiza com a expulsão de favelados ou trabalhadores pobres, como já demonstraram Fix (2001), Carlos (2001) e Ferreira (2010), por exemplo.

No caso da Região Metropolitana de São Paulo, o projeto mais distintivo, não quanto ao alcance e aporte dos recursos, mas ao modelo de política espacial de requalificação inspirado nos ideais de Barcelona, foi realizado no município de Santo André, a partir de 1998, intitulado Eixo Tamanduatehy. Importa citar que, ao mesmo tempo em que o poder público local tomou a iniciativa desse projeto, também procurou garantir a elaboração de um Plano Diretor Participativo que contemplasse os instrumentos de política urbana e gestão do Estatuto da Cidade, revelando a adoção de duas iniciativas de política urbana com traços muito diferenciados.

Trata-se de um projeto de requalificação urbana, em área com mais de 12 km², que envolve a várzea do Rio Tamanduateí e é cortada pela antiga estrada de ferro São Paulo Railway – hoje administrada pela Companhia Paulista dos Trens Metropolitanos (CPTM) – e por importante via de ligação do município com a cidade de São Paulo, a Avenida dos Estados. Configura grande e tradicional concentração da atividade industrial, pela presença da ferrovia, desde o final do século XIX, e também pela existência de água em abundância e de terrenos baratos (naquele momento). Desde meados dos anos 1980, parte das indústrias ali localizadas foi fechada ou teve suas plantas industriais reduzidas, o que resultou em grandes vazios, perda numerosa de empregos, queda da arrecadação municipal e desvalorização do local. Essas unidades, por sua vez, constituíam as únicas grandes glebas de terras numa mancha urbana densa e consolidada, com vias de transporte, infraestrutura e, em algumas porções, proximidade do centro da cidade e de bairros com população de rendimentos elevados.

Em 1997, a nova administração municipal vivenciava uma situação de pressão popular por empregos e melhorias urbanas, ao mesmo tempo em que a paulatina

queda da atividade econômica no município gerava poucos recursos para atender essa demanda. Contrariando as medidas mais utilizadas naquele momento por outros gestores municipais, como a oferta de baixos impostos para atrair investimentos, o poder público local optou por criar um projeto de reconversão econômica para a cidade, que se baseasse na requalificação do espaço urbano. Assim, em 1998, a partir de consultoria realizada por Jordi Borja, a prefeitura municipal iniciou o projeto denominado Eixo Tamanduatehy, na antiga área industrial da cidade. Buscava-se atrair, para Santo André, atividade econômica de ponta, criando-se uma nova centralidade metropolitana. Para isso, decidiu-se pela estratégia de contratar escritórios de arquitetura internacionais, associados a equipes brasileiras, além do escritório de Cândido Malta, para que elaborassem propostas que tivessem por fio condutor qualificar urbanisticamente a área e potencializar novos usos. A apresentação dos projetos das equipes envolveu a participação na 4ª Bienal Internacional de Arquitetura em São Paulo, além de distribuição de *cd-rom* contendo as principais proposições de cada equipe. Mas, o poder público não dispunha das terras para viabilizar as obras, tampouco de muitos recursos. Assim, o projeto iniciou-se efetivamente com a realização de operações urbanas em parceria com dois grupos econômicos distintos: a Cyrela e a Pirelli.

Inicialmente, entrou em cena a flexibilização da legislação incidente sobre as áreas, como a lei de zoneamento, lei de uso e ocupação do solo e Plano Diretor, para viabilizar parcerias com os novos investidores da cidade. No trecho mais valorizado do Eixo Tamanduatehy (próximo a um parque público e ao bairro mais valorizado da cidade), a principal parceira foi a *Cyrela Brazil Realty*, que construiu inicialmente um *shopping center* e dois hotéis, com a constituição de dois fundos de investimentos imobiliários, e um condomínio residencial, a partir de duas operações urbanas estabelecidas com a prefeitura, nas quais, conforme demonstrou Alvarez (2009), as contrapartidas do empreendedor foram realizadas no entorno de seus próprios investimentos, ampliando sua valorização, tendo a prefeitura arcado com parte dos custos de urbanização da principal via de acesso aos empreendimentos. Mais tarde, próximo a eles, a empresa lançou dois condomínios-clubes, pioneiros na

cidade, também em antigas áreas industriais, apontando uma estratégia de concentrar seus investimentos nesse setor da cidade, aproveitando-se da valorização imobiliária por ela estrategicamente definida.

Nas operações urbanas com o outro grupo empresarial, o objetivo seria o de promover a criação de uma “Cidade Pirelli”, grande empreendimento que envolveria atividades comerciais e de serviços, universidades e edifícios residenciais, em terrenos de parte da antiga fábrica de cabos elétricos do grupo italiano. As operações urbanas envolveram reurbanização de via, permuta de terrenos entre o poder público e a empresa, e a desapropriação de trinta e seis famílias e nove comerciantes, num claro processo de gentrificação. Mais de dez anos depois, nenhuma obra da “Cidade Pirelli”⁵ foi levantada e nenhum emprego gerado, mas a empresa teve a reorganização dos seus terrenos tal como previa e, assim como no caso da Cyrela, os resultados da valorização imobiliária foram bastante satisfatórios (ALVAREZ, 2009). Outras parcerias de menor porte foram realizadas, tendo sempre como pressuposto a flexibilização da legislação e o desenvolvimento de obras paisagísticas no entorno, conferindo ao investidor-parceiro uma vantagem momentânea na produção e no uso do espaço.

De modo geral, o que as políticas espaciais dessa natureza parecem revelar é a mercantilização total de um espaço social e histórico, de um valor civilizatório, que é a cidade. Assentadas nos projetos urbanos estruturantes, nas operações urbanas estratégicas, essas políticas aparecem como o instrumento capaz de inseri-las no rol dos investimentos que circulam no mercado mundial, transformando-as em negócio. Na verdade, não se coloca à venda a cidade real, marcada por contradições, por profunda desigualdade socioespacial, mas elegem-se alguns de seus atributos como sendo a cidade em si, desprovendo-a de seu conteúdo histórico e social. Nesse sentido, o valor de troca se impõe sobre o uso e o valor de uso, e a constituição de novas centralidades aparece como necessidade nesse espaço configurado de acordo com os interesses da acumulação. Estas novas centralidades

⁵ Em 2012, a Incorporadora Brookfield lançou no local o empreendimento de grande porte intitulado: Brookfield Century Plaza, que terá edifícios residenciais, *shopping center*, edifício comercial e hotel.

parecem extrapolar o sentido do econômico, pois não se constituem apenas da produção de lugares nos quais a chamada nova economia se realiza, aqueles que são chamados de lugares globais. Elas indicam também a produção do espaço como elemento essencial na reprodução social, definindo novas necessidades e padrões do morar, divertir-se e locomover-se, não apenas com as imagens criadas para promovê-las, mas, sobretudo, a partir das novas mercadorias construídas para esse fim: condomínios residenciais, *shoppings*, centros empresariais, museus, parques e universidades. Desse modo, a transformação de antigas áreas portuárias e/ou industriais em centros de turismo, do terciário avançado, do capital financeiro, dos negócios imobiliários e de novas formas de habitação não significa mera mudança de função ou de atividades, mas demonstra a possibilidade de entendimento da reprodução no atual momento histórico, uma vez que revela novas formas de habitar e de o habitante se relacionar com a cidade, assim como a fragmentação da vida cotidiana, a arte como objeto de consumo e a natureza como adereço e mercadoria.

AS POLÍTICAS ESPACIAIS DE REDUÇÃO DA POBREZA

Além dos grandes projetos urbanos, ganharam importância, sobretudo a partir dos anos 1990, as políticas espaciais destinadas a minimizar a pobreza e a expandir as condições de infraestrutura e moradia nas cidades dos países periféricos. Chama atenção, pelo caráter de fomentador das políticas urbanas desenvolvidas nesse período, o documento publicado em 1991 pelo Banco Mundial, intitulado *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio 1990*, que salientava a relação entre as políticas macroeconômicas e a economia urbana. O texto qualificava a cidade como o centro do desenvolvimento, trazia uma avaliação das políticas do Banco Mundial para os anos 1970 e 1980 e apontava a necessidade de se criar uma nova estratégia de intervenção urbana, de modo a garantir que os efeitos de uma política de investimentos locais pudessem alcançar maior durabilidade e resultados mais efetivos. Indicava ainda que as ações do poder público, da iniciativa privada, das agências de fomento e da sociedade civil deveriam

convergir para a melhoria da produtividade econômica das cidades, como meio principal para atingir a melhoria das condições de vida. Assim como o aumento da produtividade urbana, a mitigação da pobreza permeava o conjunto de diretrizes apontadas no documento, bem como uma mudança no campo político institucional que viabilizasse a produção de políticas integradas (produção de moradias, regularização fundiária, redução dos danos ambientais, geração de emprego e renda) e o estreitamento do vínculo direto entre o poder local e as agências financiadoras dessas políticas, entre as quais o próprio Banco Mundial, que previa ampliar em 45% o total de recursos destinados a investimentos urbanos, só no período 1991-1993.

Ao longo do documento, percebe-se que a cidade e o urbano foram reduzidos a meros suportes do crescimento econômico, este sim o centro de toda a política formulada. A melhoria das condições de vida, na ótica do texto, derivaria da capacidade produtiva da cidade e significaria a possibilidade de incorporar os pobres ao circuito econômico. Na avaliação do programa, “é necessário aumentar o acesso dos pobres à infra-estrutura básica e à moradia, fatores determinantes de um meio propício para uma melhor saúde e produtividade” (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 84).

Aqui, com as políticas espaciais, a urbanização se realiza como o motor dos investimentos e dos negócios, estendendo as possibilidades de crescimento, assumindo a pobreza e a miséria como parte intrínseca de seu conteúdo, tratando-se de reduzi-las ou de criar políticas de alcance à infraestrutura, como negócio. A cidade emerge assim, como o lugar próprio da realização do valor, agora não mais restrito à produção de mercadorias no interior das fábricas, mas açambarcando o conjunto das práticas socioespaciais e sujeitando os diferentes planos da vida à lógica da reprodução. Coisificada, reduzida, a cidade aparece como um instrumento que deve funcionar eficientemente, garantindo o crescimento econômico.

Essa concepção do Banco Mundial para os anos 1990 abriu as perspectivas de financiamentos e parcerias entre os poderes locais e diferentes programas,

como Aliança de Cidades⁶ e UN-Habitat, com o fim de prestar assessoria política e técnica na elaboração de projetos, além de realizar o monitoramento de sua execução.

A percepção do Banco Mundial sobre a urbanização como negócio e da cidade como centralidade da reprodução do capital e da sociedade amadureceu, dos anos 1990 até os dias atuais, como pode ser verificado no documento publicado em 2009, com o título: *Sistemas de cidade. Usando a urbanização em prol do crescimento e da mitigação da pobreza*. Ele apresenta a urbanização da humanidade como um fato novo, relevante e crítico, que deve ser planejado para que seus benefícios sejam efetivados. Nesse sentido, aponta o que considera a estratégia urbana necessária ao momento atual: um conjunto de políticas e ações que vão desde a qualificação do setor público para criar, implantar e administrar programas, até a implementação de iniciativas que visam minimizar os efeitos da mudança climática e dos desastres naturais. Subjacente a esse conjunto de políticas e ações está o objetivo central de conceber a urbanização como oportunidade para o crescimento econômico e a redução da pobreza. Chama atenção o destaque dado ao financiamento do Banco para pesquisas e instrumentos de monitoramento e controle da urbanização a partir do planejamento e a relevância das políticas de urbanização de favelas e de regularização fundiária.

A aproximação com os governos locais tornou-se uma ação realizada em vários lugares do mundo e, para o Banco, este é o melhor caminho para implantar as políticas que a instituição considera necessárias para garantir uma urbanização “sustentável e segura”, que favoreça o crescimento econômico e a mitigação da pobreza. O documento reconhece o grau e a importância da urbanização atual e a define como capaz de gerar o progresso humano, a produtividade econômica e a igualdade social. Mas, como grande parte dessa urbanização se realiza no que qualificam como países pobres, o cerne da chamada estratégia urbana do Banco Mundial é controlar a urbanização para que ela possa ser um produto e uma

⁶ *Cities Alliance*: coalização de cidades e seus parceiros, criada em 1999, que visa colocar a redução da pobreza urbana como uma questão política global, atuando muito fortemente na construção e fomento de políticas de urbanização de favelas.

condição do crescimento econômico, o que se expressa na preocupação em proporcionar densidade e conectividade entre as cidades a fim de reduzir os custos do deslocamento, na melhoria e na qualificação técnica e administrativa dos governos locais, na produção de diagnósticos mais precisos que indiquem os diferentes níveis e situações de pobreza e risco⁷, bem como uma “avaliação do mercado das áreas pobres da cidade” para que se possa ter instrumentos mais efetivos de controle da urbanização e dar direcionamento aos investimentos. Assim, a intenção de controlar o processo, mais do que garantir que as possibilidades do ambiente urbano possam ser desfrutadas por todos, revela a elaboração de estratégias de penetração do mercado nas áreas mais pobres. Aqui, diagnosticar e qualificar o espaço se revelam como formas de inseri-lo, ainda que de modo reduzido, no circuito mais geral da reprodução.

Mais evidente é o discurso sobre a importância das políticas de mitigação da pobreza, sobretudo aquelas que melhorem as condições de moradia. Em se tratando de políticas espaciais, o que mais chama atenção no documento é a ênfase nas experiências de urbanização de favelas e do mercado fundiário. Como políticas capazes de gerar a redução da pobreza, o Banco espera incentivar parcerias entre os diferentes níveis de governo e entre estes e as ONGs ou a iniciativa privada para a realização e ampliação desses programas. É relevante, também, o fato de que essas políticas são vistas como a oportunidade de inserção dos mais pobres nos circuitos possíveis da reprodução, conforme pode ser verificado neste excerto:

Geralmente as favelas são caracterizadas como assentamentos informais com moradia de baixa qualidade, acesso limitado a serviços, altas densidades e titulação de terra instável. A titulação de terra instável coloca os pobres urbanos em permanente risco de despejo, não permite que eles construam um patrimônio e tenham acesso ao crédito, inibe o uso da casa para atividades que geram renda, além de não permitir investimentos na prestação de serviços (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 11).

Assim, para o Banco Mundial, as políticas de urbanização e regularização fundiária permitiriam o acesso dos mais pobres ao crédito e à realização de atividades econômicas, sendo, portanto, antes de tudo, um instrumento de

⁷ No documento, este item inicia-se com a seguinte chamada: “Colocando o pobre no mapa” (BANCO MUNDIAL, 2009,11).

crescimento econômico. Aliás, a indicação para a criação de mercados fundiários em terras públicas, em zonas rurais que estão se urbanizando e em países nos quais a terra deixou de ser controlada pelo Estado é tema relevante no documento. Criar mecanismos e políticas que permitam ao pobre ter acesso à terra pelo mercado formal é o objetivo, por isso o Banco e as agências de desenvolvimento têm expandido a política de crédito hipotecário pelo mundo. Ainda que a preocupação com a estabilidade e, portanto, com a proteção, que o acesso regular à terra pode proporcionar, esteja descrita no documento, o que se vislumbra é a extensão e a intensificação da propriedade privada da terra, o acesso via mercado, eliminando possíveis formas de uso coletivo e não assentadas no domínio da propriedade individual. Se a regularização fundiária é um instrumento reconhecidamente importante de garantia da permanência dos mais pobres nas cidades, ela pode ser também a possibilidade de, num segundo momento, converter essas terras em outros empreendimentos. Se as favelas estão localizadas em áreas de expansão do mercado imobiliário, a titulação é um elemento importante, pois abre caminho para que empreendedores do setor sintam segurança em negociar a compra das propriedades ou propor ao o poder público operações e parcerias que envolvam desapropriações.

Como já salientamos, o objetivo desta discussão não é desconsiderar a importância de políticas espaciais que permitam o acesso e a permanência na cidade, em condições mais dignas. É fato que no Brasil, por exemplo, essas políticas resultam de uma longa história de luta de movimentos populares que viram nas propostas de urbanização de favela e de regularização fundiária a possibilidade de os mais pobres permanecerem nas cidades, o que não é pouco, no contexto de uma sociedade que tem se reproduzido sob a marca constante do apartamento, da segregação e da violência contra aqueles “que não possuem”. No entanto, contraditoriamente, o que o documento do Banco Mundial parece revelar é a inserção dessas políticas como estratégia de ampliação do mercado de terras, da expansão do crédito e do crescimento econômico, sinalizando, antes de tudo, a expansão da urbanização como potência dos negócios capitalistas, sob o verniz da

mitigação da pobreza. Ao descrever os números de pobres e favelas e ao quantificar os programas e ações realizados, fica evidente, de um lado, o limite do alcance dessas ações, e, de outro, o quanto ainda há por se fazer e o que isso representa do ponto de vista da mobilização de recursos materiais e pessoais. Esse quadro anuncia a importância das políticas espaciais como condição para a reprodução do capital no atual momento, envolvendo a articulação entre o econômico, o político e o social na produção de uma mundialização que se constitui a partir do urbano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. *A reprodução da metrópole: o caso do projeto Eixo Tamanduatehy*. 2009. 252f. Tese (Doutorado em Geografia), Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo: Editora Contraponto/UNESP, 1996.

BANCO MUNDIAL. *Política urbana y desarrollo económico: um programa para el decenio 1990*. Washington DC, 1991

_____. *Sistemas de cidades*. Usando a urbanização em prol do crescimento e a mitigação da pobreza. Brasil, 2009.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *As cidades como atores políticos*. *Novos Estudos CEBRAP – Dossiê cidades*, São Paulo, n. 45, p. 152-166, 1996.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Espaço-tempo na metrópole*. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. São Paulo, do capital industrial ao capital financeiro. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (org.) *Geografias de São Paulo – A metrópole do século XXI*, volume 2, São Paulo: Contexto, 2004. p. 51-83.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. *A mundialização financeira*. São Paulo: Xamã, 1999.

FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

HARVEY, David. *Los limites del capitalismo y la teoria marxista*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1990.

_____. *Condição pós-moderna*. 5 edição. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

_____. *Posição: contra os tecnocratas*. São Paulo: Editora Documentos, 1969.

_____. *A revolução urbana*. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

_____. *A re-produção das relações de produção*. Porto: Escorpião, 1973.

MIELE, Sávio Augusto de Freitas. *O movimento da economia financeira na dinâmica imobiliária de São Paulo*. 2007. 135f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estud. av.* [online], v.23, n.66, p. 25-39. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 19 mai. 2011.

ROBIRA, Rosa Tello. Planejamento urbano. Discurso anacrônico, práticas globalizadas. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino (org) *Geografia das Metrôpoles*. São Paulo: Contexto, 2006. p. 431-444.

SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. 2001. 367f. Tese (Doutorado em Geografia), Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

VILLAÇA, Flavio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (orgs), *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Fupam/Edusp, 2004. p. 169-243.

Enviado em: 06/09/2011

Aceito em: 30/11/2011