

CESAR TAVARES

Cidades e Globalização Econômica: possibilidades
de um regime urbano internacional

Tese apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Santos
para obtenção do título de Doutor
em Direito

Área de Concentração: Direito
Ambiental Internacional

Orientador: Prof. Dr. Alcindo
Fernandes Gonçalves

Santos
2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

TAVARES, Cesar

Cidades e globalização econômica: possibilidades de um regime urbano internacional/ Cesar Tavares. Santos, 2015.

192 p.; 30 cm.

Tese (Doutorado) – Universidade Católica de Santos, 2015.

Orientador: Prof. Dr. Alcindo Fernandes Gonçalves

1. Meio Ambiente Urbano 2. Cidades 3. Regimes Internacionais 4. Governança 5. Globalização 6. Neoliberalismo 7. Declaração de Vancouver 8. Agenda Habitat 9. Carta Mundial pelo Direito à Cidade 10. Função Social da Propriedade Urbana I. Tavares, Cesar, II Cidades e globalização econômica: possibilidades de um regime urbano internacional.

CDU 34(043.2)

Nome: TAVARES, Cesar

Título: Cidades e Globalização Econômica: possibilidades de um regime urbano internacional

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos para obtenção do título de Doutor em Direito

Aprovado em 27 de maio de 2015.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Alcindo Fernandes Gonçalves; Instituição: Unisantos

Julgamento: aprovado

Prof. Dr. Fernando Cardoso Fernandes Rei; Instituição: Unisantos

Julgamento: aprovado

Prof. Dr. José Marques Carriço; Instituição: Unisantos

Julgamento: aprovado

Prof. Dr. Ivan Cesar Ribeiro; Instituição: Unifesp

Julgamento: aprovado

Prof.^a Dr.^a Maria Carolina Maziviero; Instituição: Usp

Julgamento: aprovado

RESUMO

TAVARES, Cesar. **Cidades e globalização econômica: possibilidades de um regime urbano internacional**. 2015. 192p. Tese (Doutorado) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2015.

Num mundo em acelerado processo de urbanização, as questões relacionadas à sustentabilidade socioambiental das cidades ganham destaque no âmbito da sociedade civil internacional. No mesmo momento em que se deram os primeiros debates internacionais sobre meio ambiente em Estocolmo (1972), também a questão sobre os assentamentos humanos nos centros urbanos passou a ter relevância no âmbito internacional (Vancouver, 1976), colocando as cidades como um tema relevante nos debates da sociedade civil internacional. Atualmente, existem redes de cidades, organismos internacionais, instituições, associações, fundações, enfim, um grande esforço internacional voltado para os problemas urbanos. Daí, a hipótese inicialmente colocada neste trabalho foi no sentido de que todo esse esforço poderia representar o estabelecimento de um regime urbano internacional. Ocorre que a resposta a essa indagação depende da perspectiva teórico pela qual se abordam os problemas urbanos. Foram, então, descritas duas linhas de reflexão sobre os problemas urbanos: 1) o grupo das posições “liberais”, que vê na globalização (sejam os que criticam e denunciam as mazelas dos processos globais, ou aqueles que veem avanços econômicos e sociais com a globalização) e na adaptação das cidades aos fluxos globais uma condicionante, a era aproveitada ou superada, para o desenvolvimento sustentável; 2) o grupo dos posicionamentos críticos, a partir de leituras marxistas, que vê a incorporação das cidades aos fluxos globais como uma forma de rearranjo dos processos de acumulação capitalista, levando a um nível extremo as desigualdades sociais e a segregação sócio espacial nos centros urbanos em todo o planeta. Conectada a essa clivagem de posições teóricas, foi possível traçar um paralelo com outra clivagem nos documentos internacionais sobre cidades, ficando a marcada a posição da Declaração de Vancouver (1976) e da Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006), de um lado, e da Agenda Habitat (1996), de outro. A Declaração de Vancouver e a Carta pelo Direito à Cidade defendem que os processos de urbanização devem ser uma função pública indelegável ao setor privado, enfatizando um direito coletivo de todos os cidadãos ao usufruto equitativo do espaço urbano e destacando o princípio da função social da propriedade. Já a Agenda Habitat defende um amplo e extenso quadro dos direitos correlacionados à cidade, buscando contemplar todas as visões sobre os problemas urbanos, mas sempre destacando o protagonismo do setor privado (marca deste documento e divergência em relação às outras declarações) nas ações para implementação desses direitos. Diante dessas clivagens teóricas, os esforços internacionais dirigidos à institucionalização de um “regime urbano internacional”, podem ser identificados como um esforço de adaptação das cidades aos fluxos econômicos globais, uma vez que a realização do direito à cidade não depende de uma solução global única, mas sim da satisfação de condicionantes específicas de cada local, bem como do protagonismo dos cidadãos. De outro lado, os esforços internacionais também podem ser voltados para outra direção, ou seja, para a defesa da apropriação pública da função urbanizadora e para a propagação dos mecanismos de distribuição equitativa dos ônus e benefícios da construção do espaço urbano. Nesse sentido, será possível falar em mecanismos de governança urbana global, que vêm em socorro do protagonismo político e social dos cidadãos, bem como das iniciativas locais para realização do direito à cidade.

ABSTRACT

TAVARES, Cesar. **Cities and economic globalization: possibilities of an international urban regime**. 2015. 192p. Tese (Doutorado) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2015.

In a world of accelerated urbanization process, the issues related to social and environmental sustainability of cities are highlighted under international civil society. By the time the first international discussions on environment in Stockholm (1972), also the question of human settlements in urban centers has relevance in the international arena (Vancouver, 1976), putting the cities as a relevant theme in discussions of international civil society. Currently, there are networks of cities, international organizations, institutions, associations, foundations, anyway, a large international effort focused on urban problems. So, the hypothesis initially placed in this work is that all this international effort on urban problems could represent the establishment of an international urban regime. However, the answer to this question depends on the theoretical perspective to address urban problems. So were described two lines of reflection on urban problems: 1) the Group of liberal positions, composed of those who see in globalization (those who criticize and denounce the evils of global processes, or those who see economic and social advances with globalization) and the adaptation of cities to global flows a condition (to be leveraged or overcome) for sustainable development; 2) the Group of critical positions, from Marxist readings, which sees the incorporation of cities to global flows as a rearrangement of capitalist accumulation processes, leading to an extreme level the social inequalities and socio-spatial segregation in urban centers throughout the world. Connected to that cleavage of theoretical positions, it was possible to draw a parallel with another distinction between the international documents on human settlements, marked the position of the Vancouver Declaration (1976) and the World Charter for the Right to the City (2006), on the one hand, and of the Habitat Agenda (1996) position, on the other. The Vancouver Declaration and the Letter for the Right to the City highlights that the urbanization processes should be under exclusive civil service, being prohibited the transfer of decisions about the city to the private sector, emphasizing a citizen's collective right to equal enjoyment of urban space and emphasizing too the property social function principle. Already the Habitat Agenda advocates a broad and extensive rights framework correlated to the city, seeking to cover all the views on urban problems, but always highlighting the role of the private sector (special feature of this document and main difference in relation to other statements) in the actions for implementation of these rights. Given by these theoretical divides, it can be concluded that international efforts aimed at institutionalizing an "international urban regime" can be identified as an effort of adaptation of cities to global economic flows, since the realization of the right to the city does not depend on a single global solution, but rather the satisfaction of specific conditions of each place, as well as the main role of citizens. On the other hand, international efforts can also be facing the other direction, that is, to make public the urban processes and to the spread of equitable distribution of burdens and benefits resulting from the construction of the urban space. In this sense, in conclusion, one can speak on global urban governance mechanisms, to strengthen the main role of citizens on the construction of the city and also the local initiatives for the realization of the right to the city.

SUMÁRIO

Introdução	7
QUESTÕES URBANAS GLOBAIS e interdependência	7
O caminho de um regime urbano internacional	11
Plano do trabalho	12
Capítulo 1- PROBLEMAS URBANOS	14
1.1) Sustentabilidade e desenvolvimento urbano.....	15
1.1.1 Cidades e sustentabilidade.....	17
1.1.2 Cidades desenvolvidas e cidades em desenvolvimento	21
1.2) A forma das cidades.....	25
1.2.1 – Urban sprawl.....	26
1.2.2 – O crescimento de novas centralidades urbanas e a polarização sócio espacial das cidades.....	30
1.3) A dinâmica do desenvolvimento fundiário das cidades	33
1.4) Governança e sustentabilidade no desenvolvimento urbano	60
Capítulo 2 – Globalização e Urbanismo no Século XXI	71
2.1) Cidades e globalização na era da informação	72
2.1.1) Capital e globalização	74
2.1.2) Trabalho, informalidade e globalização	87
2.1.3) A dinâmica política das cidades na era da informação	103
2.2) As cidades como plataforma de geração de rendas monopolistas	115
2.2.1) As cidades como fonte de rendas monopolistas.....	115
2.2.2) Neoliberalismo, globalização e cidades.....	122
2.2.3) Cidades e meio ambiente	130
Capítulo 3 – Governança Urbana Global; Planejamento e Gestão Local	139
3.1) Cidades BRICS e o modelo Madrid Global.....	139
3.2) Tutela internacional sobre as cidades, tendências	151
3.3) Governança urbana global e regimes locais de planejamento e gestão urbana..	172
Conclusão.....	185
Referências bibliográficas.....	188

INTRODUÇÃO

QUESTÕES URBANAS GLOBAIS E INTERDEPENDÊNCIA

Abordar temas relacionados ao direito do urbanismo em face do direito ambiental internacional é uma tarefa difícil, uma vez que as questões relacionadas a planejamento e desenvolvimento urbano, no campo do direito, ligam-se a competências internas dos estados, resultando difícil vislumbrar em que medida a atuação da sociedade internacional poderia interferir nas questões relativas à regulação do planejamento e da gestão urbanística.

No entanto, é necessário constatar que hoje as cidades são, ao mesmo tempo, o sustentáculo das economias e também as responsáveis por relevantes problemas ambientais e sociais. Consumo de energia, recursos e bens, geração de resíduos, poluição e degradação ambiental são os principais problemas identificados sob a ótica ambiental. Do ponto de vista social, os grandes centros urbanos de todo o mundo (mesmo aqueles localizados em países desenvolvidos) são caracterizados por índices crescentes exclusão sócio espacial, de modo que a maior parte da população urbana do mundo é obrigada a viver em condições precárias nas periferias dos centros urbanos.

A análise dos problemas urbano-ambientais não para por aí. É importante destacar que as questões ambientais e sociais estão correlacionadas na própria dinâmica de construção do espaço urbano. De fato, segundo a dinâmica de desenvolvimento das cidades de hoje, as populações de baixa renda são desprovidas de recursos para ocupar as melhores áreas das cidades, situação que as obriga a viver em condições subnormais nas periferias urbanas.

Ao mesmo tempo, as cidades possuem áreas segregadas, caracterizadas pela instalação da melhor infraestrutura urbana e pela geração de bem-estar, beneficiando uma parcela restrita de cidadãos que podem pagar pelos benefícios de se viver bem no espaço urbano.

A segregação sócio espacial ganhou uma dimensão tal que pode ser considerada a característica mais marcante dos centros urbanos em todo mundo. Nesse contexto, a ocupação das periferias das cidades se dá em locais de risco ambiental e em prejuízo de áreas relevantes para o meio ambiente. A forma de ocupação do espaço para provisão de novas áreas urbanas, por sua vez, pode ser definida como predatória, uma vez que não acompanhada da instalação de serviços ambientais essenciais, como o saneamento básico.

Assim, quer pela ausência de infraestrutura, quer pelas características de risco das áreas ocupadas, as populações de baixa renda são mais diretamente expostas aos riscos ambientais. Por conseguinte, em matéria de desenvolvimento urbano, as questões ambiental e social estão necessariamente imbricadas.

Considerando-se que a maior parte da população urbana global está exposta a esse contexto de crescente risco social e ambiental no espaço urbano em todo o mundo, é possível considerar que o desenvolvimento urbano configura-se também como uma questão de relevância global.

Recentemente têm sido produzidos diversos estudos sobre cidades e mudanças climáticas (UN-HABITAT 2011). Tais estudos refletem uma preocupação importante com o modelo insustentável de desenvolvimento urbano que domina as cidades, buscando equacionar as medidas de mitigação e de adaptação que podem ser desenvolvidas para enfrentar as consequências das mudanças climáticas.

Preocupadas com essas questões e integrando-se nas iniciativas globais para o combate ao aquecimento global, as cidades têm se destacado na criação de redes e iniciativas internacionais para a troca de experiências, recursos e informações, visando enfrentar diversos problemas urbanos, dentre os quais a questão das mudanças climáticas. O Relatório do Programa ONU-HABITAT sobre Cidades e Mudança Climática (UN-HABITAT 2011, p. 26) traz um quadro bastante interessante, elencando um conjunto de organizações e iniciativas internacionais originadas a partir de cidades e governos municipais de todo o mundo, demonstrando que as cidades,

independentemente dos governos nacionais, são capazes de se articular numa esfera global, criando redes importantes de cooperação.

Algumas dessas organizações de cidades são bastante conhecidas, valendo a pena mencioná-las: ICLEI (Local Governments for Sustainability); C40 (Large Cities Climate Leadership Group); UCLG (United Cities and Local Governments); Climate Alliance (que aglutina cidades, províncias, regiões, comunidades da União Europeia e realiza parcerias com povos tradicionais habitantes de florestas tropicais, tendo por objetivos reduzir as emissões de gases de efeito estufa, trocar experiências e apoiar a preservação e recuperação de florestas tropicais); World Mayors Council for Climate Change (que promove políticas voltadas para o combate às mudanças climáticas e seus impactos locais, fomenta a cooperação internacional de governos locais para atingir as metas das agendas ambientais internacionais e coopera na concepção de mecanismos voltados para o combate às mudanças climáticas).

O relatório do Programa ONU-HABITAT (UN-HABITAT 2011, p. 26) também destaca iniciativas patrocinadas por fundações preocupadas com as agendas ambientais internacionais. São elas a Clinton Climate Initiative (patrocinada pela Fundação Willian J. Clinton, que tem foco na busca de soluções energéticas sustentáveis e no combate ao desmatamento) e a Asian Cities Climate Change Resilience Network, patrocinada pela Fundação Rockefeller, a qual objetiva integrar-se com outras iniciativas de organizações não governamentais, universidades, pesquisadores e governos, para catalisar esforços e recursos na busca de soluções que amparem as populações pobres das cidades asiáticas na adaptação às mudanças climáticas.

Ademais, quando se fala em insustentabilidade no desenvolvimento urbano, há que se considerar também o papel central das funções de planejamento e gestão urbana, as quais são consideradas como as ferramentas essenciais para se promover a sustentabilidade no desenvolvimento urbano. No entanto, em que pese o papel central atribuído ao planejamento, o uso dessa e de outras funções públicas corre frequentemente o risco de resultar em proveito dos interesses das elites urbanas, que se apropriam dos melhores espaços nas cidades, acirrando a

segregação sócio espacial e convertendo o desenvolvimento urbano em uma fonte abundante de acumulação capitalista. O problema fundamental nesse ponto está em permitir que as elites urbanas capturem as funções públicas essenciais ao desenvolvimento urbano.

Assim, as questões relacionadas à justiça social nas cidades também são objeto de iniciativas internacionais. A HIC-Habitat International Coalition é um exemplo importante de articulação internacional em defesa do direito à cidade. Trata-se de uma organização não governamental que congrega movimentos populares, acadêmicos, ativistas dos direitos humanos, institutos de investigação, todos preocupados com a promoção e a efetiva realização do direito à moradia digna, entendido como o direito de todo ser humano a ter um lugar seguro no qual possa viver com dignidade em todos os países do mundo.

Também o Lincoln Institute of Land Policy é uma grande iniciativa nas discussões internacionais sobre uso, regulação e taxaço do solo urbano. Entendendo que a estrutura fundiária é um elemento importante na definição dos modelos de desenvolvimento urbano, o Lincoln Institute realiza estudos e eventos, patrocina projetos de pesquisa, organiza redes de pesquisadores, enfim promove um amplo quadro atividades que representam uma referência global nas discussões sobre a estrutura fundiária das cidades.

Diante dessa análise geral, pode-se falar num quadro global de problemas urbanos e também em iniciativas globais que visam solucionar tais problemas. Trata-se de um quadro caracterizado por problemas de interdependência e pela criação de mecanismos institucionalizados para solução desses problemas. Essa descrição, portanto, indicia a possibilidade de formação de regimes internacionais para tratar dos problemas urbanos.

Assim, considerando-se o programa ONU-HABITAT, as diversas redes de cidades, criadas num esforço de cooperação em torno dos problemas urbanos, e as próprias iniciativas sociedade civil, preocupada com o direito à cidade, seria possível

falar em uma rede de cooperação global focada na questão do desenvolvimento urbano?

O CAMINHO DE UM REGIME URBANO INTERNACIONAL

Nas agendas ambientais internacionais (Estocolmo, Agenda 21, Agenda Habitat) é possível identificar disposições relacionando meio ambiente e planejamento/desenvolvimento urbano.

Além disso, cresce a preocupação com as responsabilidades das cidades face às demandas oriundas das mudanças climáticas, o que tem gerado um intenso debate relacionando as competências dos municípios e as mudanças climáticas.

Para fazer face a essa demanda, também tem sido crescente a organização de redes globais de municípios e de organizações da sociedade civil, que têm por escopo discutir o desenvolvimento urbano em sintonia com os desafios das agendas ambientais.

Tais esforços têm sido reconhecidos pelas Nações Unidas e seus programas (PNUD, PNUMA, UN-HABITAT). A Citynet, por exemplo, é uma organização não governamental de cidades asiáticas para o desenvolvimento urbano sustentável, que conta com o reconhecimento e apoio da Comissão Econômica e Social da ONU para a Ásia e Pacífico.

É possível identificar, dessa forma, que há documentos internacionais, bem como uma rede global de atores, ambos voltados para prosseguir a meta do desenvolvimento urbano sustentável.

Trata-se, portanto, da conjugação de normas, regras e princípios, e também de instituições no sentido de efetivar mecanismos de cooperação global em matéria de desenvolvimento urbano.

Certamente há processos de tomada conjunta de decisão, em matéria de planejamento urbano e que já perduram há muito tempo, inclusive com apoio institucional da ONU. No entanto, o fato desses processos não serem centralmente definidos num documento internacional único, nem operados por organização ou programa internacional centralizado, mas sim por uma rede de atores os mais variados, permite a utilização do termo regime internacional para designá-los?

PLANO DO TRABALHO

O presente trabalho será desenvolvido em três capítulos, conforme o resumo que se passa expor de cada um deles:

Capítulo 1 – Problemas urbanos – neste capítulo, o objetivo será descrever os principais problemas urbanos, do ponto de vista das dinâmicas sociais, políticas e econômicas internas às cidades, revelando a recorrência desses problemas por todo o mundo. Assim, será possível identificar certa uniformidade nas causas que levam a esses problemas urbanos. Daí, uma conclusão importante deste capítulo será revelar a estrutura fundiária das cidades, bem como a construção do espaço urbano como as principais causas do aprofundamento da segregação sócio espacial, levando à caracterização das cidades de hoje como “cidades duais” em um nível ainda mais acentuado do que em períodos anteriores da história urbana. Nesse sentido, dois pontos foram destacados: 1. os problemas de desenvolvimento urbano são, em grande medida, uma decorrência da estrutura fundiária concentradora da riqueza nas cidades. A exclusão sócio espacial no meio urbano tem uma base de legitimação liberal na medida em que, segundo o ponto de vista das elites urbanas, é legítimo o controle privado sobre os mecanismos de apropriação do solo urbano, sendo a sua livre utilização em grandes negócios imobiliários uma forma sensata de se movimentar a economia e gerar bem estar para todos. No entanto, essa estratégia liberal leva a graves problemas ambientais e sociais, demonstrando-se inviável para se atingir um patamar de desenvolvimento sustentável para as cidades; 2. A sustentabilidade no desenvolvimento urbano exige a apropriação pública dos processos de decisão sobre a cidade e o empoderamento dos cidadãos. Daí, a busca de mecanismos de governança que consigam efetivar a

participação popular nas decisões sobre as cidades e evitar que o processo democrático seja capturado pelos interesses econômicos das elites é a forma mais correta de se promover o desenvolvimento urbano sustentável.

Capítulo 2 – Globalização e Urbanismo no Século XXI – o capítulo 1 destacou a necessidade de se aprofundar os mecanismos de governança urbana como uma forma de se recuperar o controle democrático sobre as cidades. Ocorre que a afirmação da democracia e da participação popular nas decisões sobre as cidades são posicionamentos defendidos por todas as correntes teóricas que pensam as cidades. Ninguém se opõe a valores fundamentais como esses. De outro lado, a globalização econômica ocorrida a partir da década de 1970 provocou profundas mudanças na definição das funções das cidades. Dessa forma uma análise sobre as diferentes concepções quanto às relações entre cidades e globalização será necessária para se discernir que posições teóricas são efetivamente favoráveis ao resgate do controle democrático sobre os processos urbanos; esse será o objetivo do capítulo 2;

Capítulo 3 – Governança Urbana Global; Planejamento e Gestão Local. No capítulo anterior, foi possível identificar diferentes posicionamentos teóricos sobre o desenvolvimento urbano no cenário da globalização econômica. Resultaram daí duas tendências básicas: 1) o grupo das posições “liberais”, que vê na globalização e na adaptação das cidades aos fluxos globais uma oportunidade de desenvolvimento sustentável; 2) o grupo dos posicionamentos críticos, a partir de leituras marxistas, que vê a incorporação das cidades aos fluxos globais como uma forma de rearranjo dos processos de acumulação capitalista, levando ao um nível extremo as desigualdades sociais e a segregação sócio espacial nos centros urbanos em todo o planeta. Com isso, foi possível fazer uma boa leitura sobre a Declaração de Vancouver, a Agenda Habitat II e a Carta Mundial sobre o Direito à Cidade, que contêm os fundamentos de um sistema de governança urbana global e das possibilidades de um regime urbano internacional.

CAPÍTULO 1- PROBLEMAS URBANOS

Apesar das cidades no mundo apresentarem grandes diferenças, quer entre os problemas que enfrentam, quer quanto às soluções que implementam para enfrentar tais problemas, existem desafios significativos partilhados por todos. A provisão de moradia digna, a mobilidade urbana, a implantação de serviços eficientes de abastecimento de água e esgotamento sanitário e os riscos decorrentes de catástrofes naturais são exemplos dos problemas mais comuns partilhados pelas cidades.

Do ponto de vista econômico, o processo de globalização, juntamente com a proliferação do neoliberalismo, trouxeram novos desafios para cidades. Nesse sentido, as agendas de prioridades das grandes cidades deixaram de ser marcadas por uma concepção própria de desenvolvimento e passaram cada vez mais a levar em consideração estratégias mais eficazes para atrair investimentos externos.

Apresenta-se, portanto, um dilema sobre os conceitos de desenvolvimento urbano e de sustentabilidade para as cidades. Não merece mais crédito a ideia de que as cidades do norte rico e industrializado são sustentáveis, em contraposição às cidades do sul, pobre e subdesenvolvido. Problemas de mobilidade, de acesso a moradia e de segregação sócio espacial podem ser identificados em qualquer grande centro urbano do mundo. De outro lado, boas soluções para o desenvolvimento urbano também podem ser identificadas em qualquer parte do mundo.

Assim, há um cenário de desafios e possibilidades que permite tratar o problema urbano global de uma forma homogênea, e discuti-lo neste capítulo em quatro grupos de temas assim destacados:

- 1.1- Sustentabilidade e desenvolvimento urbano, pelo qual se pretende discutir especificamente o conceito de sustentabilidade em relação às cidades;

- 1.2- A forma das cidades, no qual se identificarão os problemas mais agudos que caracterizam o desenvolvimento urbano na atualidade;
- 1.3- A estrutura fundiária das cidades e as políticas de controle sobre o solo urbano, a partir do quê será possível apontar alguns problemas de sustentabilidade na produção do espaço urbano;
- 1.4- Governança e cidades, no qual se desenhará um panorama das possibilidades para enfrentar os desafios decorrentes dos atuais modelos de desenvolvimento urbano.

1.1) SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO URBANO

Em 1950 havia apenas duas cidades com mais de 10 milhões de habitantes, Tóquio e Nova York. Em 1975, apenas a Cidade do México havia atingido essa marca. Em 2007, o número das cidades com mais de 10 milhões saltou para 19 cidades, sendo 15 delas situadas em países em desenvolvimento. Para 2025, prevê-se que serão 27 as megacidades, das quais 22 localizadas em países em desenvolvimento.

Esses dados são do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (UNDESA), conforme relatório de 2007 sobre as projeções da urbanização no mundo. (UNDESA, 2008, p. 10)

No relatório UNDESA de 2011, as projeções de crescimento foram todas revistas. A população mundial aumentará de 7.0 bilhões de habitantes em 2011, para 9.3 bilhões em 2050. Desse total de crescimento, as populações urbanas aumentarão de 3.6 bilhões em 2011 para 6.3 bilhões em 2050 (UNDESA, 2012, p. 1)

As cidades com mais de 10 milhões de habitantes no ano de 2025 serão num total de 37, revisando-se as previsões do relatório 2007, que estimava em 27 o número das megacidades para o ano de 2025. (UNDESA, 2012, p. 7)

O aumento da urbanização continuará a ser um fenômeno predominante dos países em desenvolvimento, que concentrarão em 2050 cerca de 5 bilhões de pessoas em suas cidades, enquanto os países desenvolvidos terão população urbana em torno de 1 bilhão de habitantes (UNDESA, 2012, p. 3).

A taxa de urbanização dos países desenvolvidos é de 78% do total da população desses países, projetando-se um crescimento para 86% em 2050. Já nos países em desenvolvimento o índice atual é de 47% de população urbana, projetando-se para 2050 o índice de 64% de urbanização das populações desses países, o que representa um crescimento bem mais acentuado da taxa de urbanização para os países em desenvolvimento. (UNDESA, 2012, p. 2)

Apesar das megacidades não abrigarem a maior parte da população mundial, elas têm um importante e destacado papel tanto na geração de riscos ambientais globais, quanto na forte influência que exercem sobre as mudanças sociais, econômicas e políticas no mundo.

As projeções de crescimento das populações urbanas no mundo e a concentração dessas populações em países em desenvolvimento, em áreas com riscos ambientais e sob condições precárias, colocam questões sobre a sustentabilidade desse processo global de constante urbanização.

Estima-se que até 2050 cerca de 67% de toda a população mundial estará concentrada nas zonas urbanas. Esse dado significa que, em 2050, o processo de urbanização do globo estará consolidado. Dessa forma, as oportunidades de se promover a sustentabilidade no desenvolvimento urbano, levando bem estar a parcelas significativas da população do mundo estarão encerradas, vislumbrando-se para o futuro grandes dificuldades em reverter-se o processo de exclusão social que hoje já condena mais de um bilhão de pessoas (UN-HABITAT 2003) no mundo a viver em favelas, em condições degradantes.

Nesse sentido, conforme apontam Sorensen e Okata (2011, p. 1), os próximos 40 anos definirão se o mundo continuará a se estruturar segundo os

atuais modelos insustentáveis de desenvolvimento urbano ou se realmente padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano serão concebidos e efetivamente adotados. No mesmo sentido, destaca José Eli da Veiga (2005, p. 18 e seguintes) que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico. Dessa forma, não se pode considerar que o simples processo de crescimento das populações urbanas, desacompanhado de uma reflexão sobre o significado do desenvolvimento urbano, possa chegar a um bom resultado.

Portanto, nos próximos 40 anos será necessário não apenas compreender os processos de desenvolvimento urbano, mas também sobre eles interferir, de modo a modificar os atuais padrões excludentes de crescimento urbano.

Nesse sentido, deve-se compreender que a produção do meio ambiente urbano é muito mais um processo político e social, do que uma equação econômica. Consequentemente, mudar os padrões de desenvolvimento urbano no mundo é na verdade tornar as cidades espaços realmente inclusivos, residindo aí o principal desafio da sustentabilidade para um mundo predominantemente urbano.

1.1.1 Cidades e sustentabilidade

Sustentabilidade, segundo a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991, p. 9), é definida como o modelo de desenvolvimento que busca satisfazer as necessidades das presentes gerações, sem comprometer a possibilidade das futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades.

Para Sorensen e Okata (2011, p. 4), o conceito de sustentabilidade aplicado ao desenvolvimento urbano decorre da superação de duas dificuldades fundamentais: a superexploração dos recursos naturais pelas nações do Norte e a falha das nações do Sul em suprir as necessidades básicas de seus habitantes. Dessa forma, para esses autores, a sustentabilidade está intimamente associada à

questão de justiça distributiva, entre nações, entre gerações e entre os cidadãos que habitam um mesmo espaço urbano.

O problema, no entanto, é tornar concreta e operativa essa concepção de sustentabilidade como justiça distributiva no âmbito do desenvolvimento urbano. Para resolver essa questão, o diagrama do triângulo do planejador de Campbell (1996, p. 298) é bastante elucidativo.

Segundo a tese de Campbell (1996, p. 296-298), o desenvolvimento sustentável está no centro de um triângulo e somente poderá ser alcançado se três valores fundamentais, quais sejam, o desenvolvimento econômico, a proteção ambiental e a justiça social, localizados em cada uma das pontas do triângulo, forem respeitados.

Acontece que a busca pela realização desses três valores gera três diferentes tipos de conflitos: 1- o conflito pelos recursos naturais, resultante da interação entre economia e meio ambiente; 2- o conflito pela propriedade, decorrente da interface justiça social-crescimento econômico; e 3- o conflito pelo desenvolvimento, resultante da oposição entre justiça social e proteção ambiental.

O problema da sustentabilidade, portanto, está em promover o desenvolvimento, buscando soluções para resolver os três tipos de conflitos apresentados. Ou seja, o problema está em comprometer toda a sociedade com a busca de soluções para os conflitos fundamentais decorrentes da promoção do desenvolvimento. Assim, quanto mais esses três tipos de conflitos forem coletivamente compreendidos, debatidos e as soluções (sempre intermediárias) forem buscadas, mais sustentável será o desenvolvimento buscado.

Em resumo, desenvolvimento sustentável é um processo coletivo e permanente de busca de soluções negociadas para resolver os conflitos de interesses descritos no triângulo do planejador.

Dessa forma, não existe um modelo ideal de cidade sustentável, que possa ser reproduzido, mas sim um processo de desenvolvimento sustentável das cidades que crie compromissos para toda uma coletividade, na busca de soluções sustentáveis.

Conforme afirmam Sorensen e Okata (2011, p. 5), no lugar uma concepção ideal de cidades ambientalmente sustentáveis,

O desafio é continuar buscando vias para redução do impacto ambiental das cidades, atingindo maiores níveis de justiça social e fortalecendo funções econômicas para alcançar as primeiras duas prioridades. O objetivo, em outras palavras, não são cidades sustentáveis por si próprias, mas sim cidades que contribuam para o desenvolvimento sustentável.

Portanto, considerando-se que cidades são, por sua própria natureza, insustentáveis, pelo impacto ambiental que causam na geração de resíduos e pelo excessivo consumo de recursos naturais que demandam, a sustentabilidade para o meio urbano consiste em criar mecanismos que comprometam os cidadãos na busca de soluções que contribuam com a sustentabilidade.

Assim, na perspectiva adotada por esses autores (Sorensen, Okata, Campbell), a sustentabilidade independe de riqueza e ou de refinamentos tecnológicos, de modo que qualquer cidade no mundo pode contribuir, e efetivamente contribui, para o desenvolvimento sustentável das cidades no mundo.

Interessante neste ponto descrever o caso da cidade de Freiburg, na Alemanha, que se transformou num dos maiores centros de desenvolvimento de fontes alternativas e sustentáveis de energia.

Em 1975, o governo federal alemão propôs a instalação de uma central nuclear de geração de energia na região de Freiburg. Os cidadãos se opuseram à iniciativa e conseguiram impedir a instalação da usina. Os protestos não se resumiram à oposição à central nuclear, mas envolveram ampla articulação entre a sociedade civil,

o município e o setor privado, o que acabou resultando num projeto para alteração das matrizes energéticas da região no entorno da cidade.

Em 1986, a cidade consolidou um projeto de política pública para energia e desenvolvimento, chamado “Solar Region”, pelo qual foram traçadas as diretrizes fundamentais para substituição das matrizes energéticas da cidade e da região. O projeto previu não somente a substituição da matriz energética, mas também o desenvolvimento de toda a base econômica voltada para sustentar a utilização de fontes alternativas e renováveis de energia, especialmente a solar.

Segundo Fitzgerald (2010, p. 3) “os três pilares da estratégia do Solar Region são economia energética, uso e desenvolvimento de novas tecnologias e utilização de energias renováveis.” Dessa forma, o plano desenvolvido em Freiburg para mudança de sua matriz energética compreendeu o envolvimento da sociedade, da iniciativa privada e do poder público, responsabilizando todos esses atores num projeto comum que concilia sustentabilidade e desenvolvimento econômico.

O plano de alteração na matriz energética da cidade também previu mudanças na legislação. O município editou legislação própria para incentivar e obrigar as construções dos particulares a se adaptarem à utilização de fontes renováveis de energia. Assim, as construções no município passaram a ter um índice de eficiência energética descrito em lei. Para atingir tal índice de eficiência, seria necessário adotar fontes próprias de geração de energia renovável, reduzindo a necessidade de consumo da energia fornecida pelas redes públicas. (FITZGERALD 2010, p. 04).

Portanto, conforme se observa do exemplo de Freiburg, existe uma concepção de sustentabilidade para os centros urbanos que passa pelo comprometimento de toda sociedade num esforço conjunto dos setores público e privado para o **desenvolvimento de novas tecnologias e de diferentes modelos de desenvolvimento econômico.**

1.1.2 Cidades desenvolvidas e cidades em desenvolvimento

É comum encontrar o ponto de vista que vê nas cidades dos países desenvolvidos modelos de cidades sustentáveis, com todos os problemas de infraestrutura e bem-estar resolvidos. Segundo esse ponto de vista, trata-se aí de cidades ricas e providas do conhecimento necessário para prover suas necessidades fundamentais.

De outro lado, as cidades dos países em desenvolvimento são vistas como cidades pobres, carentes de serviços e infraestruturas básicas, como redes de abastecimento de água e tratamento de esgoto, malha viária adequada, transportes públicos, habitação.

A causa de tais diferenças parece residir na riqueza das primeiras, comparativamente à falta de recursos das segundas. Em que pese a riqueza ser importante, no entanto, a origem dessas diferenças pode ser explicada segundo uma concepção mais aprofundada sobre o desenvolvimento urbano.

De fato, as cidades dos países desenvolvidos tiveram seu crescimento demográfico num período muito mais longo do que as cidades dos países em desenvolvimento. Assim, enquanto Londres teve mais de um século para chegar à população atual de mais de sete milhões de pessoas, Tóquio levou meio século para chegar a uma população bem maior e outras cidades, como Délhi e São Paulo, levaram apenas duas ou três décadas para superar a marca de Londres.

Além disso, as cidades da Europa tiveram seu crescimento demográfico acompanhado de um intenso processo de emigração das populações rurais desses países para os países do Novo Mundo. Já no caso dos países em desenvolvimento, as populações da zona rural migraram prioritariamente para os grandes centros urbanos desses países.

Dessa forma, enquanto as cidades dos países desenvolvidos tiveram mais de um século para desenvolver as instituições, serviços, infraestruturas e

mecanismos de governança para enfrentar o crescimento urbano, as cidades dos países em desenvolvimento, dada a velocidade muito maior de seu crescimento, não criaram as mesmas capacidades e infraestruturas.

De uma perspectiva ambiental, pode-se afirmar que as cidades passam por **três ordens de desafios ambientais** conforme se desenvolvem. Trata-se da **hipótese da transição urbano-ambiental** (SORENSEN e OKATA 2011, p. 7-8) segundo a qual, num primeiro momento, as cidades deparam-se com a chamada **“agenda marrom”**, momento em que devem superar dificuldades que afetam diretamente a saúde de seus habitantes, como os serviços de manejo e disposição de resíduos sólidos e o tratamento de água para abastecimento humano. Num segundo momento, as cidades encaram a **“agenda cinza”**, que envolve problemas com uma escala maior de abrangência, como a poluição da água e do ar. Num terceiro momento, quando adquirem grandes dimensões, as cidades se deparam com problemas de escala global, resumidos na chamada **“agenda verde”**, compreendendo questões como emissão de gases de efeito estufa, chuva ácida, diminuição da camada de ozônio.

Assim, quando se fala no acelerado crescimento das cidades dos países em desenvolvimento, observa-se um acúmulo das agendas ambientais, de modo que os problemas ambientais de maior de escala acabam ocorrendo mais cedo e em maior intensidade, antes que as cidades consigam superar os problemas de menor escala.

Portanto, a velocidade acelerada do crescimento urbano nas cidades em desenvolvimento causa a sobreposição de problemas ambientais levando a uma situação de difícil solução em que tanto o tempo (para maturar estruturas e instituições) quanto os recursos são escassos.

Além disso, há também uma questão de natureza ideológica que interfere nas soluções dos problemas de desenvolvimento urbano das cidades em desenvolvimento.

Nas décadas de 1950 e 1960, a concepção dos serviços públicos era baseada em **grandes monopólios estatais**, que deveriam estruturar redes abrangentes, padronizadas e integradas de serviços públicos, com cobertura suficiente para toda a população urbana. Essa concepção decorria de uma ideologia política e econômica pautada na forte presença do Estado na economia.

Já a partir da década de 1970, sob a influência do neoliberalismo, passou-se a pensar numa concepção diferente de serviços públicos, caracterizada pela presença do capital privado e pelo **oferecimento dos serviços conforme a capacidade econômica do cidadão**. Nessa perspectiva, serviços básicos como abastecimento de água e esgotamento sanitário passaram a ser concebidos mediante redes localizadas, não integradas e dimensionadas conforme as necessidades específicas dos setores da cidade a serem atendidos. Novas tecnologias, caracterizadas por sistemas com maior eficiência em menor escala, são desenvolvidas para viabilizar essa mudança de concepção na prestação de serviços e construção de infraestruturas.

As possibilidades técnicas geradas dentro dessa perspectiva mais liberalizante levam à concepção de cidades fragmentadas, com áreas altamente infraestruturadas convivendo ao lado de áreas com carências extremas.

As cidades em desenvolvimento, dado o seu acelerado crescimento e excesso de demanda, não conseguiram acompanhar esses desenvolvimentos histórico-ideológicos para resolver sua agenda ambiental, de modo que, durante o período do intervencionismo estatal, as grandes redes de infraestrutura urbana não foram implantados, ficando os temas da “agenda marrom” por resolver.

No momento seguinte, quando da mudança para o novo paradigma liberalizante das cidades fragmentadas, as cidades em desenvolvimento não tinham a necessária infraestrutura urbana da fase anterior, nem a experiência técnica (decorrente da implantação dos grandes serviços e infraestruturas do período anterior) para implementar novas tecnologias no desenvolvimento urbano. Tal situação levou a um aprofundamento dos problemas relacionados à falta de infraestrutura dessas cidades, agudizando-se deficiências como a falta de saneamento, o déficit habitacional

e a marginalização das periferias urbanas, que passaram a ter uma justificativa ideológica para não serem beneficiadas com a instalação de serviços públicos.

Mas, ainda há outro problema a destacar, no que diz respeito à comparação entre cidades desenvolvidas e cidades em desenvolvimento. Trata-se das relações de interdependência, decorrentes da globalização, entre as cidades do norte e do sul.

De fato, a globalização tem gerado fortes vínculos entre as cidades, em diversos campos, desde a produção de bens e serviços, passando pela transferência de capitais e englobando o comércio internacional. Ocorre que essa interdependência também causa grandes assimetrias entre as cidades globais, de modo que as cidades desenvolvidas do Norte têm assumido funções de liderança global, desenvolvendo atividades de alto valor agregado, enquanto as cidades do Sul ficam com funções de baixo valor agregado e suportam grandes responsabilidades ambientais pela conservação dos recursos naturais que ainda subsistem em seus territórios (SORENSEN e OKATA 2011, p. 09).

Importante destacar que, conforme já se observou acima, as diferenças entre cidades desenvolvidas e em desenvolvimento não estão no fato de umas serem sustentáveis e outras não. Sustentabilidade e insustentabilidade dependem da superação de desigualdades sócio espaciais e, conforme já se observou acima, tanto as cidades do sul como as do norte possuem tais diferenças.

O problema está em que, devido à velocidade de seu crescimento, as cidades em desenvolvimento enfrentam os mesmos desafios de sustentabilidade, mas de forma mais aguda e, ainda, sem ter desenvolvido as necessárias capacidades técnicas, instituições e mecanismos de governança para enfrentar os desafios da sustentabilidade.

Isso significa que cada coletividade local deve buscar o seu modelo de desenvolvimento sustentável, comprometendo-se fielmente com essa tarefa. Ou seja, somente a partir do momento em que a sociedade toma consciência de

suas dificuldades e assume o compromisso efetivo de enfrentá-las, criando mecanismos necessários para tanto, o desenvolvimento sustentável passa a ser possível.

1.2) A FORMA DAS CIDADES

Trata-se de um conceito complexo que não envolve somente o aspecto físico das cidades. Assim quando se fala na forma das cidades fala-se em um processo dialético constante de criação e recriação da cidade, pelo qual as complexas interações humanas conformam o aspecto físico das cidades, ao mesmo tempo em que as estruturas da cidade daí resultantes irão condicionar em alguma medida as ações humanas. Geram-se assim ciclos em que a forma da cidade condiciona as ações humanas, ao mesmo tempo em que as ações humanas são determinantes da forma da cidade.

Assim, o fluxo de pessoas para uma determinada região da cidade, para a aquisição de moradia, demandará a instalação futura de serviços e infraestruturas, e, uma vez consolidado esse processo, a própria dinâmica de crescimento das populações instaladas modificará o valor do solo urbano, criará processos econômicos e sociais que trarão uma nova vitalidade a essas áreas e assim configurará as bases para novos desenvolvimentos que se farão nesse mesmo espaço ou demandarão a criação de novos espaços.

Assim, as interações humanas no contexto da cidade geram fluxos de bens, relações de poder, interações econômicas, trocas culturais, etc., determinando a construção do espaço urbano, que acabará adquirindo a forma dessas interações.

A forma da cidade, portanto, é um fenômeno complexo e inseparável do conjunto de interações humanas que dão dinamismo à cidade.

Acontece que o rápido e desordenado crescimento das cidades, gerando problemas sociais e ambientais, tem demandado um aprofundamento da compreensão da forma das cidades.

Para avaliar a forma das cidades e assim compreender as questões mais importantes dos atuais modelos de desenvolvimento urbano, SORENSEN e OKATA (2011 B: 398-399) formularam seguintes temas:

1.2.1- o modelo extensivo de crescimento urbano, caracterizado pela expansão desenfreada do espaço físico das cidades, com baixa densidade de ocupação do solo (urban sprawl);

1.2.2- a proliferação de novas centralidades urbanas e o acirramento da polarização sócio espacial, de modo que os estratos mais ricos da população cada vez mais se isolam em espaços urbanos providos dos melhores serviços e infraestruturas, enquanto a população pobre é obrigada a ocupar espaços nas periferias urbanas, desprovidos de serviços e infraestrutura e caracterizados pela precariedade e por altos riscos ambientais.

1.2.1 – Urban sprawl

O crescimento extensivo das cidades pode ser explicado por um conjunto de causas, sobre as quais se passa a discorrer.

Primeiro, a demanda por habitação em grandes centros gera a procura constante de novas áreas nas periferias das cidades. Acontece que, muitas vezes, essas áreas estão disponíveis em municípios vizinhos, que acabam por suportar grandes demandas por infraestrutura urbana e habitação. Nessa situação, a cidade com mais capacidade de planejamento e investimentos gera uma demanda urbana incompatível com as capacidades das cidades vizinhas. Desenha-se assim um contexto de fragmentação das competências e de capacidades de investimento, tornando muito difícil a função pública de controlar o desenvolvimento urbano.

Segundo, a ocupação de áreas mais periféricas das cidades vai ocorrendo sempre de maneira informal, ou seja, sem obediências aos parâmetros legais de parcelamento e uso do solo. O mercado e os investimentos públicos não absorvem as grandes demandas das cidades. Com isso, ocorre um processo informal de ocupação do espaço urbano, gerando grandes prejuízos para meio ambiente devido à ocupação de áreas alagadiças, de encostas de morros, das áreas de nascente dos rios e assim por diante.

Terceiro, a expansão de grandes negócios imobiliários, como condomínios residenciais fechados, condomínios empresariais e parques industriais nas

periferias das cidades. Esses empreendimentos são voltados para setores mais ricos da sociedade, que almejam evitar problemas como a violência urbana e os congestionamentos. A instalação desses empreendimentos tem levado ao esvaziamento dos antigos centros e à proliferação de novas centralidades urbanas. Além disso, no entorno dessas novas centralidades, as populações de baixa renda, em busca de oportunidades de trabalho, acabam também se instalando, mas através de habitações precárias, em assentamentos irregulares.

Quarto, o crescimento das classes médias urbanas, que são incentivadas ao consumo de veículos acaba por viabilizar a concepção e produção de empreendimentos habitacionais de padrão popular nas periferias das cidades, pois com a aquisição dos veículos essas populações podem, em tese, deslocar-se facilmente para qualquer parte da cidade. Nas economias dos países em desenvolvimento essa causa de crescimento extensivo das cidades tem sido bastante notada. Importa destacar que esses empreendimentos são concebidos por empresas ligadas ao mercado imobiliário, que não se preocupam com a forma ou o com planejamento das cidades, uma vez que conseguem obter lucros maiores quando ocorre a substituição do planejamento público pela lógica especulativa do mercado no desenvolvimento do espaço urbano.

Existe uma incompreensão sobre as causas do crescimento extensivo e insustentável das cidades (urban sprawl), levando a soluções que estão longe de resolver os problemas do desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, soluções equivocadas apontam para mais (e melhor) planejamento urbano e para o reforço dos processos formais de ocupação do solo. As cidades, segundo esse entendimento, são concebidas essencialmente sob o ponto de vista de sua estrutura física. Segundo essa concepção, historicamente desorganizadas, as cidades necessitariam de um planejamento dirigido a corrigir os processos informais de ocupação do solo.

Conforme relatam SORENSEN e OKATA (2011 B: 401),

as respostas dos modelos tradicionais de planejamento urbano em face do desenvolvimento informal das cidades tem sido copiar os modelos e padrões de planejamento urbano dos países desenvolvidos,

convertendo os assentamentos informais em ilegais e concentrando esforços em prevenir, conter e eliminar esses assentamentos informais.

Esse ponto de vista não leva em consideração o fato de que as cidades são dinâmicas e que sobre a estrutura física de suas vias e quarteirões vivem pessoas que constroem intensas e complexas relações que dão vida à cidade.

Uma favela não pode ser considerada necessariamente um espaço a ser eliminado, em razão de deficiências na infraestrutura, pela falta de serviços como abastecimento de água e esgotamento sanitário ou pela simples “aparência de desordem” que possa transparecer (sob um ponto de vista mais tradicionalista de planejamento urbano).

A favela é um complexo de relações sociais, econômicas e de posse sobre a terra que possibilita a coexistência de um enorme contingente de pessoas sobre um pequeno espaço. Na favela são travadas relações de companheirismo e solidariedade entre vizinhos, que possibilitam, pela solidariedade, superar as enormes dificuldades geradas pela carência econômica. O “mercado” informal de lotes, cômodos, “lajes”, fundos de terrenos, bem como as diversas formas de partilha da posse sobre as habitações é outro elemento que evidencia a capacidade da favela em prover moradia para a população que nela habita.

Assim, uma favela pode ser informal e ilegal, mas não é desorganizada, nem incapaz de promover, com eficiência, moradia para seus habitantes.

Importa destacar ainda que informalidade e ilegalidade são fatores que tornam possível a provisão de moradias para os estratos mais pobres da população, uma vez que o custo do “mercado informal” da moradia é muito inferior ao custo da cidade legal.

Dessa forma, as tentativas de legalizar a favela, usando simplesmente os métodos tradicionais de planejamento urbano, como a regularização física e jurídica de lotes, levam à fragilização das redes econômicas e sociais de solidariedade que se formaram na favela, aumentam o valor da terra e da moradia e acabam por expulsar a população, que terá que satisfazer seu direito à moradia em outro local.

Pior do que expulsar as populações carentes, os processos de legalização e formalização podem representar uma ferramenta de apropriação das áreas de favela pelo mercado imobiliário, que transformará a expulsão das pessoas em um negócio lucrativo. De fato, quando as áreas de favela tornam-se legais, seu valor aumenta, gerando ainda custos adicionais, como impostos, e tornando inviável a manutenção dessas áreas pela população que as ocupou originalmente.

Assim, as regularizações de áreas precárias patrocinadas pelo Poder Público ou por agentes privados, muitas vezes podem funcionar como mecanismo para facilitar a aquisição de áreas urbanas pelo mercado imobiliário a custos baixos, para posterior revenda no mercado formal, com grande lucratividade.

Esse processo de desenvolvimento extensivo das periferias urbanas, envolvendo conflitos sociais e impactos ambientais é uma tendência global, conforme observam SORENSEN e OKATA (2011 B: 401):

Os processos de desenvolvimento urbano das periferias das cidades são diversos, mas as megacidades em todo lugar estão assistindo a uma tendência de desenvolvimento urbano disperso e com baixas densidades de ocupação do solo. O desenvolvimento das periferias urbanas é um processo profundamente contestado na maior parte das megacidades porque as áreas não desenvolvidas nas bordas das cidades apresentam uma oportunidade: para os pobres, a possibilidade de criar algum espaço para viver; para os proprietários e empreendedores, a oportunidade de gerar lucros.

Conforme se observa do quadro desenhado até o momento, a forma da cidade é um parâmetro para identificar os problemas do desenvolvimento urbano.

Destaque-se também que a concepção de soluções levando-se em consideração tão somente intervenções no aspecto físico da cidade e desprezando-se as dinâmicas econômica e social da cidade é um equívoco que deve ser evitado.

Nesse sentido, as soluções para superar as deficiências de infraestrutura e serviços em áreas degradadas das cidades não passam por projetos de

supressão e recriação dessas áreas. A abordagem mais correta aproxima-se mais da ideia de “reforma”, garantindo-se que as redes sociais e econômicas naturalmente criadas pelas populações não sejam afetadas.

SORENSEN e OKATA (2011 B: 401) falam em projetos de melhoramento de favelas (slum upgrading projects) e na provisão de terra a baixo custo, com o objetivo de incentivar as pessoas a satisfazer o seu direito à moradia com seu próprio esforço.

Portanto, os grandes planos de desenvolvimento urbano devem ser complementados por planos locais mais específicos, que delimitem áreas de intervenção e que levem em consideração a realidade local de cada bairro, com suas redes de solidariedade, mantendo-se as relações sociais e econômicas naturalmente desenvolvidas pela população.

As intervenções em favelas devem, então, compreender investimentos em infraestrutura e serviços e prever mecanismos de fixação das comunidades que tradicionalmente ocupam essas áreas, preservando-as da ação do mercado imobiliário, que sempre atuará para promover o deslocamento das populações mais pobres, com o intuito de obter lucro, a partir da violação aos direitos das populações.

Nesse sentido, a instituição das zonas especiais de interesse social do Estatuto da Cidade brasileiro é muito interessante. A delimitação de zona de interesse social pressupõe a formulação de um plano especial de desenvolvimento para área, contemplando regras como a proibição da fusão de lotes e a institucionalização dos parâmetros e densidades de uso do solo conforme as necessidades da comunidade local. A participação e a responsabilização da comunidade na construção do plano específico de desenvolvimento urbano para a área, portanto, são requisitos essenciais desse instituto, demonstrando assim a necessidade de se respeitar as estruturas sociais e econômicas naturalmente desenvolvidas pelas comunidades.

1.2.2 – O crescimento de novas centralidades urbanas e a polarização sócio espacial das cidades

A proliferação de novas centralidades urbanas, quando ocorre mediante um planejamento urbano preocupado em instalar infraestrutura e serviços é um fator de sustentabilidade no desenvolvimento da cidade, pois contribui para desafogar os antigos centros, diminuindo a necessidade de deslocamento diário de grandes contingentes de pessoas, cria oportunidade para solucionar déficit de moradia digna e diminui os efeitos funestos da especulação no mercado de imóveis, freando a inflação no mercado e provendo moradia a preços mais acessíveis para a população em geral.

Ocorre que, em geral, o crescimento de novas centralidades urbanas se dá de forma não planejada, mediante as conveniências e oportunidades de investidores e proprietários de terras. Trata-se de um modelo de desenvolvimento urbano norteado mais pela lógica lucrativa de investimentos privados do que por meio de peças de planejamento que, quando existem, são meramente formais e servem para justificar as demandas atendidas dos investidores e proprietários de terras.

Esse modelo de desenvolvimento urbano vem associado com a intenção deliberada de segregar classes sociais em diferentes áreas da cidade. Nesse sentido, as elites se preocupam em fugir de uma suposta escalada da violência urbana e se isolam em condomínios fechados, localizados nas melhores áreas, providas da melhor infraestrutura urbana. Já as populações de baixa renda ocupam informalmente as áreas que o mercado imobiliário não quer ou não pode ocupar. Dada a precariedade da ocupação dessas áreas, não há investimentos públicos nem privados, de modo que elas ficam desatendidas quanto aos necessários equipamentos e serviços públicos.

É importante destacar também que os investimentos públicos são desproporcional e intencionalmente dirigidos para beneficiar as áreas ricas da cidade. De fato, tais áreas resultam de processos formais (e legais) de parcelamento do solo, razão pela qual podem receber investimentos públicos em infraestrutura, para além do própria interferência das elites, que influenciam os governos e conseguem direcionar os recursos. Por sua vez, as áreas informais ocupadas pelas populações pobres, justamente por serem informais, não podem, a priori, receber investimentos públicos. Informais, carentes de infraestrutura e impactantes sobre o meio ambiente, as áreas pobres são consideradas, segundo um padrão tradicional de planejamento

urbano, como um problema que atrapalha o desenvolvimento da cidade e que deve ser extirpado da mancha urbana.

Outro dado importante a destacar é o desenvolvimento de novas tecnologias para a prestação de serviços públicos como abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essas novas tecnologias possibilitam a prestação economicamente viável de serviços para um universo menor de usuários, colocando em crise os antigos sistemas de universalização de serviços, que dependiam de escala para tornar viável a implantação dos sistemas.

Com isso, as elites urbanas deixaram de se comprometer com a prestação universalizada de serviços públicos, pois soluções exclusivamente voltadas para seus enclaves imobiliários passaram a ser possíveis. Surge assim a hipótese denominada “splintering cities”, pela qual se descreve a existência de “cidades estilhaçadas”, que permitem a coexistência de áreas ricas altamente infraestruturadas ao lado de áreas pobres, caracterizadas pela total ausência de condições mínimas de vida para o ser humano.

Para SORENSEN e OKATA (2011 B: 404),

A “hipótese das cidades estilhaçadas” de Stephen Graham e Simon Marvin descreve que o declínio do moderno modelo de infraestrutura urbana a partir da segunda metade do século XX levou ao abandono da meta de provisão pública de serviços municipais para toda a área urbana; ao incremento da diferenciação entre áreas altamente valorizadas servidas de infraestrutura urbana e áreas que são desprovidas de qualquer infraestrutura ou serviço; e à promoção de uma abordagem segregacionista pelas elites urbana que cada vez mais se isolam em enclaves urbanos e impedem a contribuição para amplas redes de serviços e infraestruturas urbanas.

Nesta seção sobre a forma das cidades verificou-se que o crescimento das cidades não é um processo natural, nem casual. Foi possível constatar

que as cidades não podem ser analisadas somente pelo seu aspecto físico e que a dinâmica social que produz a cidade está na origem de resultados como a segregação sócio espacial e na configuração dos modelos insustentáveis de desenvolvimento urbano (urban sprawl e splintering cities).

Mas, se a insustentabilidade no desenvolvimento urbano foi identificada a partir da forma das cidades nesta seção, no próximo item a tarefa será explicar como esses resultados acontecem, a partir da dinâmica do desenvolvimento fundiário das cidades.

1.3) A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO FUNDIÁRIO DAS CIDADES

Nas economias de mercado, a propriedade é o elemento que impulsiona o desenvolvimento urbano. Em geral, o parcelamento do solo urbano se origina a partir de uma relação privada de posse ou propriedade sobre a terra.

Comparativamente, são menos numerosos os casos em que a expansão urbana se dá por outras vias. A mobilização popular para a ocupação de áreas urbanas (públicas ou privadas), com o objetivo de combater a retenção especulativa da terra e garantir moradia é uma hipótese não usual, que ocorre somente em grandes centros urbanos sendo ainda fortemente reprimida pelo Estado¹. Os projetos públicos

¹ Interessante observar que na origem da mais antiga favela do Rio de Janeiro, o Morro da Providência, ainda no Século XIX, existe uma relação de propriedade sobre a qual se autoriza a instalação dos moradores no local. Conforme relata Valladares (2000, p. 07), no final do Século XIX o Rio de Janeiro passava por uma reestruturação urbanística em que se pretendia eliminar os traços do período colonial da cidade. Nesse contexto, os governos passaram a ser implacáveis contra os cortiços, acarretando assim um movimento de expulsão de famílias de baixa renda. Assim, a autora destaca uma relação entre a eliminação do cortiço Cabeça de Porco e o desenvolvimento inicial do Morro da Providência ou Morro da Favela, de modo que “alguns moradores teriam subido o morro por detrás da estalagem. Por coincidência, uma das proprietárias do Cabeça de Porco possuía lotes naquelas encostas, podendo assim manter alguns de seus inquilinos.” VALLADARES, LÍCIA. *A gênese da favela carioca*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 15, nº 44, pp. 05 a 31, outubro/2000.

de parcelamento do solo para provisão de moradia, para a criação de distritos industriais ou outros usos, não são a regra na expansão das cidades.

Assim, a função urbanizadora, ou seja, a função de criar novas áreas urbanas, é predominantemente uma função privada, diretamente atrelada ao fato de que o parcelamento do solo é um direito decorrente do direito de propriedade, em países caracterizados por economias de mercado.

Importa destacar que o parcelamento do solo pode ocorrer formalmente, com obediência às regras estabelecidas em lei, ou de modo informal, em desconformidade com as normas estatais. Num e noutro caso, existe uma relação de posse, propriedade, ou outro título de apropriação privada da terra na origem do parcelamento.

O desenvolvimento urbano, portanto, é um negócio passível da geração de lucros a serem apropriados no mercado. Ocorre que os lucros, aí, são uma decorrência das características especiais do solo urbano, considerado único, em razão da notas de singularidade (localização, dimensões, equipamentos no entorno, etc.) que lhe dão valor.

SOUZA (2009, p. 02) assim descreve as características do solo urbano:

A. Toda parcela de terra possui localização geográfica única, sendo impossível, por esse único motivo, produzir parcela de terra idêntica. Esse simples fator concede à parcela de terra níveis de monopólio especialmente para aqueles que a controlam em áreas onde o desenvolvimento econômico da cidade foi e continua sendo maior;

B. Ainda que impossível produzir parcela de terra idêntica, é possível reproduzir determinadas características pelo fornecimento de infraestrutura e toda infraestrutura instalada gera valorização direta e proporcional à parcela de terra. Lembrando que parcelas de terra urbana requerem enorme variedade de infraestrutura, tais como água, luz, eletricidade, sistema viário, esgoto, drenagem, áreas verdes e outras instalações necessárias;

C. Nem toda parcela de terra pode ser tratada como bem público, e isso implica a existência de transações de mercado, algo que não se

pode extinguir. As transações de mercado acontecem por meio da comparação entre as terras menos produtivas (ou menos equipadas) e as melhores terras (ou mais equipadas), somada às suas externalidades econômicas e ambientais.

No mesmo sentido, SORENSEN e OKATA (2011 B, p. 404) observam que

As cidades são máquinas extraordinárias de criação de riqueza através da valorização da propriedade, apesar de usualmente serem caracterizadas pela desigualdade na distribuição dessa riqueza e pela miséria decorrente da falta de oferta de moradia acessível, provocada pela própria valorização da terra.

Diante desse quadro, as funções do Estado têm enorme impacto. Começando com as atividades de planejamento, que compreendem a fixação de padrões de uso e ocupação solo, os parâmetros de construção, os índices que condicionam o parcelamento do solo e assim por diante, percebe-se facilmente que esses fatores são determinantes para o valor dos imóveis.

A título de exemplo, vislumbra-se o caso de uma cidade pequena, vizinha de um grande centro urbano, no qual se esgotaram as áreas disponíveis para parcelamento de solo. Pois bem, uma vez que a cidade menor, pressionada pelas demandas de mercado originadas na cidade vizinha, converta parte de sua área rural em urbana, estará promovendo um grande aumento no valor da área convertida, tão somente pela simples mudança no tipo do zoneamento.

Investimentos públicos em infraestrutura urbana, como a construção de uma estação de metrô, também são altamente impactantes sobre o valor do solo urbano, eis que o aumento na mobilidade na região acrescentará valor que beneficiará diretamente o proprietário do imóvel.

A diferença entre uma área parcelável valorizada e uma área impassível de parcelamento, muitas vezes, pode ser a construção de vias de acesso, que dependem de investimentos públicos.

Uma política pública de incentivo à instalação de indústrias consistente no fornecimento de área para instalação de um parque industrial também é um fator altamente impactante no valor da terra, uma vez que a efetiva instalação do parque, mediante investimentos privados, certamente gerará novas demandas na área, criando assim um mercado especial para essa particular área de cidade.

Os exemplos citados retratam casos em que as funções do Estado interferem positivamente sobre o valor da terra, gerando benefícios diretamente apropriados pelos titulares do domínio do solo urbano. Trata-se, portanto, de um quadro em que as funções públicas são exercidas em benefício das elites detentoras da propriedade sobre o solo urbano.

Um contexto em que o exercício das funções públicas se orienta para a valorização de determinadas áreas de propriedade privada não tem preocupação com a justiça social ou com a promoção do bem estar dos habitantes da cidade. Desenha-se aí um quadro em que as cidades se convertem numa *“máquina de crescimento urbano”* que não se preocupa com o bem-estar de seus habitantes e na qual as elites urbanas conseguem influenciar os processos de decisão dos governos locais, fazendo com que as funções públicas revertam predominantemente em proveito de seus projetos de investimentos (SORENSEN e OKATA 2011 B, p. 405).

Um caso emblemático de desenvolvimento urbano nesses termos é o da cidade americana de Houston, que assim foi descrita por SOUZA (2009, p. 04):

Aparentemente uma cidade sem leis urbanísticas e zoneamento, Houston tem um Estado reduzido a fonte de subsídios para a iniciativa privada, sem qualquer função como ordenador. Isso tornou o capital o único fator para o desenvolvimento urbano, criando distritos abandonados a cada novo vetor de desenvolvimento. Predatória, a cidade está à deriva dos anseios do mercado imobiliário, colecionando os piores índices de qualidade de vida e esgotamento de seus recursos naturais. No entanto, apresenta sinais de crescente e ampla expansão, sendo a terceira maior cidade dos Estados Unidos da América.

Assim, as funções públicas de planejamento urbano, os investimentos públicos em infraestrutura urbana, as políticas públicas de incentivo e redução de tributos acabam sendo instrumentalizados para atender os interesses do mercado e consequentemente das elites econômicas urbanas.

Essa realidade é justificada com base em novo contexto econômico globalizado no qual as cidades e os estados devem estar preparados e competir por empregos e investimentos. Dessa forma, os arranjos lícitos ou ilícitos entre as funções públicas e os interesses do mercado se justificam, desde que a economia continue crescendo, atraindo investimentos e gerando empregos.

E, para que uma cidade seja competitiva em nível global, não só as funções públicas são subordinadas aos interesses do mercado, mas também há necessidade de se promover um enorme esforço de ajuste da própria legislação dos Estados. Isso compreende a flexibilização dos direitos trabalhistas, a relativização das exigências ambientais e a “racionalização” da legislação tributária, que deve reduzir impostos para atrair investimentos.

Trata-se de um processo de competição que resulta em prejuízo de todos e que tem recebido a denominação de “corrida para o abismo” (“race to the bottom”), conforme esclarecem SORENSEN e OKATA (2011 B, p. 405):

Ao mesmo tempo, essa situação cria incentivos para uma ‘corrida para o abismo’, conforme a cidades tentam se posicionar como locais atrativos para investimentos de empresas multinacionais, que buscam regimes fiscais pouco exigentes, indicadores ambientais negligentes e fraca legislação trabalhista.

Das observações feitas até este momento, constata-se certa “relação de subordinação” do Estado pelo capital, em torno dos interesses das elites urbanas. Essa constatação demanda maiores explicações, pelas quais se poderá compreender os atuais modelos de desenvolvimento urbano.

David Harvey (2008, p. 25 ss.) defende uma interessante tese segundo a qual os investimentos públicos e privados no desenvolvimento urbano, há muito tempo, têm representado um importante fator (comparável aos gastos militares)

na superação das crises de acumulação do capitalismo. Como é de conhecimento geral, o sistema capitalista funciona com base num ciclo contínuo de acumulação de lucros e reinvestimentos na cadeia produtiva. Quando fatores como escassez de mão de obra, de recursos naturais, a falta de renda para o consumo, etc. atrapalham esse ciclo, o sistema capitalista entra em crise.

Dado o caráter altamente elucidativo da tese de Harvey, vale a pena resumir a sua reflexão, que começa com a moderna reurbanização de Paris com Georges Eugène Haussmann, nomeado Prefeito de Paris em 1853 por Napoleão III e incumbido da tarefa de modernizar a cidade, dando-lhe um traçado que fosse capaz de prevenir e reprimir as revoluções populares que rotineiramente ocorriam à época na cidade. Os planos de Haussmann seguiram a mesma lógica adotada por Napoleão III para toda a França e para o exterior (rede ferroviária para o oriente, Canal de Suez, etc.) de se deslocar maciços investimentos públicos em infraestrutura, mediante a execução de projetos em escalas extremamente ambiciosas para os padrões da época (HARVEY 2008, p. 25).

As obras de Haussmann resultaram na expulsão de grandes contingentes populacionais (a classe trabalhadora não proprietária) da região central de Paris, modificando o estilo de vida na cidade e transformando-a na Cidade Luz, uma metrópole de comércio, consumo, prazer, turismo e diversão. Importa lembrar que as estruturas implantadas na cidade se inspiraram nas teses dos socialistas utópicos (que objetivavam racionalizar o desenho urbano, porém direcionando-o ao desenvolvimento de vínculos de solidariedade entre os cidadãos e à partilha coletiva da riqueza gerada).

A gigantesca escala dos projetos de Haussmann, no entanto, não tinha espaço para redes de solidariedade, nem previa mecanismos de redistribuição da riqueza. Ao contrário disso, as estruturas e as dimensões de Paris foram adaptadas para as lojas de departamento, para a indústria do luxo e da moda e para as grandes exposições (HARVEY 2008, p. 26).

A reurbanização de Paris se deu pela venda de títulos da dívida pública, mediante um “sistema protokeynesiano”, de modo que os recursos necessários para financiar as obras provinham dos compromissos do Estado em face da dívida pública.

Mas foi então que o sistema financeiro especulativo e as instituições de crédito superdimensionadas quebraram, em 1868. Haussmann foi demitido; Napoleão III, em desespero, foi à guerra contra a Alemanha de Bismarck e saiu derrotado. No vácuo que se seguiu surgiu a Comuna de Paris, um dos maiores episódios revolucionários da história do capitalismo urbano – nascida, em parte, de uma nostalgia daquele mundo que Haussmann tinha destruído, e do desejo de retomar a cidade por parte dos que se viram despossuídos pelas obras que ele impôs. (HARVEY 2008, p. 26)

Nos Estados Unidos, a partir da década de 40 do Século XX, aconteceu um processo muito semelhante ao da reurbanização de Paris. Robert Moses nunca ocupou cargo público tal Haussmann, mas realizou inúmeras e grandiosas obras, através de um mecanismo assemelhado às parcerias público-privadas. Assim, pôde ser considerado o engenheiro responsável pela reurbanização de Nova York, uma vez que conduziu todos os grandes projetos de reestruturação urbana, também mediante maciços investimentos.

A novidade de Moses foi conceber os projetos tendo em vista uma escala metropolitana, em que serviços e infraestruturas são regionalmente dimensionados, compreendendo-se estruturas para receber o afluxo de pessoas das cidades do entorno dos grandes centros. Nesse momento, são concebidos os subúrbios americanos, que conseguem satisfazer o direito à moradia das classes médias, mas a partir de um novo estilo de vida, em que as famílias se deslocam para áreas monofuncionais das cidades, desprovidas da vitalidade e do dinamismo das regiões centrais, que passam a ser esvaziadas.

Conforme relata Harvey (2008, p. 27),

A chamada suburbanização dos Estados Unidos não envolveu apenas a renovação da infraestrutura. Como na Paris do Segundo Império, acarretou uma transformação radical no estilo de vida, trazendo novos produtos, desde casas até geladeiras e aparelhos de ar-condicionado, assim como dois carros na garagem e um enorme aumento no consumo de petróleo. Também alterou o panorama político, pois a casa própria subsidiada para a classe média mudou o foco de ação da

comunidade, que passou para a defesa dos valores da propriedade e da identidade individual, inclinando o voto dos subúrbios para o conservadorismo. Dizia-se que os donos da casa própria, sobrecarregados de dívidas, seriam menos propensos a entrar em greve.

Conforme destaca Harvey (2008, p. 28), a solução de Moses, replicada em todas as grandes regiões urbanas dos Estados Unidos conseguiu estabilizar a economia do mundo capitalista até o final da década de 60 do Século XX, quando, tal como ocorreu em Paris, a fórmula se esgotou, seguindo-se as agitações de 1968,

em que Estudantes da classe média branca, insatisfeitos, entraram numa fase de revolta, buscaram alianças com grupos marginalizados que reivindicavam seus direitos civis e uniram a forças contra o imperialismo americano, criando um movimento para construir um mundo diferente – incluindo uma experiência urbana diferente. (HARVEY 2008, p. 28)

E, assim como em Paris, também uma crise econômica de acumulação encerrou o “ciclo Moses”, conferindo-lhe finalmente a reputação de “o homem que retalhou Nova York”, em referência aos processos de gentrificação que promoveu, arrasando antigas áreas da cidade e expulsando populações para as periferias ou mesmo para fora da cidade².

O modelo de urbanização desenvolvido na década de 40 e exaurido na década de 60 baseou-se na construção de grandes redes de infraestrutura e serviços nos Estados e garantiu um padrão de bem-estar para as populações dos países

² Interessante observar que Robert Moses, em 1942, difundiu e exaltou o trabalho da Haussmann em Paris, publicando matéria bastante extensa na revista Architectural Forum, na qual buscava resgatar a imagem de Haussmann como grande urbanista da história. Quando das pesquisas relativas a esta tese doutoral, foi encontrada uma notícia no portal de internet do jornal Folha de São Paulo, referente à realização de uma exposição retratando Robert Moses, mas colocando em revisão a imagem do homem que retalhou Nova York. A notícia é de 30/03/2007 e pode ser vista no seguinte endereço eletrônico: <http://www1.folha.uol.com.br/fofha/especial/2007/morar2/rf3003200701.shtml>.

desenvolvidos, na transição urbana desses países. Atrelado a esse modelo de desenvolvimento urbano, o novo “estilo de vida urbano”, baseado no consumo massificado de bens como eletrodomésticos, também contribuiu para o sustento dessa fase de acumulação do capitalismo mundial. O modelo se esgotou com a crise das instituições de crédito que financiaram as habitações nesse período e “com o estouro da bolha imobiliária mundial em 1973, seguido pela falência fiscal da cidade de Nova York em 1975.” (HARVEY 2008, p. 29)

Durante as décadas de 1970, 1980 e 1990 formou-se um novo modelo de acumulação, baseado na internacionalização da produção, possibilitada pelos avanços tecnológicos, pela revolução nas comunicações e nos transportes, pelo crescimento do comércio global e pelo próprio avanço do processo de urbanização do mundo, que passa a envolver os países pobres e em desenvolvimento. Nesse contexto, mais uma vez, as cidades desempenharam um papel importante, funcionando como sustentáculo de uma nova fase investimentos imobiliários, que passam a ter uma escala global.

Assim, no contexto da globalização, a integração dos mercados financeiros permite com muita facilidade o financiamento de empreendimentos imobiliários em todo o mundo. Não somente o financiamento e a transferência de capitais, mas também a diluição de riscos em uma escala muito maior é outra possibilidade gerada pela globalização, abrindo uma escala completamente nova para investimentos em todo o mundo.

Com isso, ao longo da primeira década do século XXI, houve uma enorme proliferação de empreendimentos imobiliários por todo o mundo. Foi avassaladora a onda de construção de residências e prédios de escritórios nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Espanha. Projetos de mega-urbanização como Dubai e Abu Dhabi são também decorrência desse processo.

Na China, o processo de urbanização tem assumido um perfil um pouco diferenciado, uma vez que fortemente concentrado na construção de grandes infraestruturas de transporte, integração, geração de energia e assim por diante, de modo que o país tem consumido metade do concreto mundial desde pelo menos o ano 2000.

O êxito do processo de urbanização chinês tem demandando matérias primas e comódites de todo mundo, levando ao aquecimento de economias emergentes como Brasil, Chile, Argentina e até Austrália. Desse modo, a economia chinesa e o seu processo de urbanização podem ser apontados como um fator fundamental na estabilização da economia capitalista internacional nas últimas décadas. (HARVEY 2008, p. 30)

Esse modelo global de desenvolvimento urbano, assim como aconteceu nos momentos anteriores, também veio acompanhado de uma mudança no estilo de vida nas cidades. Bem-estar, qualidade de vida, desenvolvimento cultural, conhecimento, serviços urbanos (abastecimento de água, esgotamento, redes de informação, telecomunicações, etc.) passaram a ser mercadorias vendidas com o processo de urbanização.

Tal como já se destacou anteriormente, recentes desenvolvimentos tecnológicos possibilitaram que serviços como abastecimento de água e esgotamento sanitário possam ser vendidos em escalas reduzidas, sem comprometer a sua viabilidade econômica, ao contrário do que acontecia anteriormente, quando o oferecimento desses serviços só era economicamente viável mediante a instalação de redes universalizadas para atendimento de toda a população.

De outro lado, diversão e cultura não são mais resultantes da livre manifestação de pensamento na dinâmica do espaço urbano, mas sim mercadorias que se vendem em shopping centers ou áreas reservadas em condomínios fechados, acessíveis apenas àqueles que têm renda suficiente para pagar o acesso a essas áreas e bens. Nesse sentido, é sempre bom lembrar os anúncios dos empreendimentos imobiliários para as classes de maior renda, que envolvem a oferta de campos de golfe, áreas verdes, “espaço gourmet”, centro poliesportivo, tudo em espaços privativos voltados ao uso exclusivo dos adquirentes.

O patrimônio cultural das cidades, a memória de antigos ciclos econômicos que marcaram gerações inteiras, acaba sendo reduzido a lojas de departamento, shopping centers ou vai parar dentro de empreendimentos imobiliários, na oferta da área de lazer exclusiva. A cidade perde a sua memória, a população é

despojada da história de seus antepassados, para que tudo possa ser convertido em mercadoria.

Conforme destaca Harvey (2008, p. 31),

A qualidade da vida nas cidades virou uma mercadoria, num mundo onde o consumismo, o turismo e as indústrias culturais e do conhecimento se tornaram aspectos importantes da economia urbana. A tendência pós-modernista de incentivar a formação de nichos de mercado, nos hábitos de consumo e nas expressões culturais, envolve a experiência urbana contemporânea numa aura de liberdade de escolha – desde que se tenha dinheiro. Proliferam os shopping centers, cinemas multiplex e lojas padronizadas, as lanchonetes e as lojas artesanais. Temos agora, nas palavras da socióloga Sharon Zukin, a “pacificação pelo cappuccino”

Dessa forma, de acordo com as necessidades de acumulação do capital internacional, não há espaço para valores como justiça social e meio ambiente. Cidades como Dubai e Abu Dhabi apresentam processos ilusórios de urbanização, uma vez que, por detrás dos edifícios mais opulentos do mundo e dos grandiosos feitos de engenharia, escondem-se favelas habitadas pelos imigrantes indianos que constroem essas cidades e que vivem em condições subumanas.

GRAHAM e MARVIN (2001, p. 02 a 10) relatam onze casos emblemáticos, denunciando as iniquidades de uma rede mundial de metrópoles que se conectam pela adoção de um modelo de desenvolvimento urbano que promove a exclusão social através do fenômeno que designaram por “splintering urbanism” ou urbanismo estilhaçado. Tal fenômeno significa que as cidades passam a se estruturar criando espaços segmentados de excelência e bem-estar. Assim, apesar de cosmopolitas e ligados entre si numa rede global, tais espaços estão situados ao lado de áreas caracterizadas pela exclusão social e pela completa falta de infraestrutura e serviços.

O primeiro caso descrito por Graham e Marvin é a rede de fibras óticas implantada no centro financeiro de Londres, que, apesar de apresentar uma

extensão de apenas 120 km, concentra 20% de todo o tráfego de informações do Reino Unido e mesmo estando diretamente ligada a outros centros financeiros de outras metrópoles globais, essa rede não beneficia, no Reino Unido, nenhuma outra localidade.

Os autores também relataram o caso do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Mumbai na Índia. Trata-se de um sistema dualista, oposto à ideia de universalização, pelo qual as tubulações do serviço público de água tratada chegam apenas em condomínios fechados, nos quais os usuários podem pagar a conta dos serviços. Desse modo, assentamentos informais localizados ao lado desses condomínios fechados são obrigados a pagar altos custos para que empresas privadas forneçam a mesma água, mas através de caminhões-pipa que são abastecidos nos condomínios.

Enfim, GRAHAM e MARVIN relatam casos absurdos de vias públicas com controle eletrônico, segregadas apenas para aqueles que conseguem pagar as tarifas pelo seu uso, em Toronto, San Diego, Melbourne e Los Angeles; o caso surreal do maior crescimento mundial do transporte por helicópteros em São Paulo, retratando a enorme abundância econômica daqueles que podem pagar pelo uso da via aérea para fugir de congestionamentos e da violência urbana; investimentos estatais em vias e infraestruturas exclusivas para a instalação de montadora de automóveis no Rio Grande do Sul, no contexto da guerra fiscal entre os Estados, destacando a hipótese de que os recursos públicos estão disponíveis para favorecer empresas, mas não para atender as populações que necessitam de serviços públicos.

SORENSEN e OKATA (2011 B, p. 405), no mesmo sentido, atestam que Calcutá, buscando conquistar a posição de uma cidade global, tem promovido processos de despejo de populações pobres, para criar oportunidades de investimento imobiliário voltados à instalação de empreendimentos de luxo. Em Calcutá ocorre, portanto, uma subversão da função de planejamento urbano que, no lugar de abrir espaços para a inclusão social, acaba por promover regras de exceção que privilegiam os investimentos imobiliários das classes ricas e criminalizam os movimentos sociais que buscam afirmar o direito à cidade.

Enfim, importante destacar com esses exemplos uma dinâmica global de desenvolvimento urbano, moldada pelas necessidades de acumulação capitalista, numa escala global. Essa observação é conforme a tese de Harvey (2008, p. 25), já assinalada acima, de que o processo de urbanização, ao lado dos gastos militares, é muito importante para a estabilização do capitalismo, contribuindo grandemente para os ciclos de acumulação e reinvestimento³.

Também Sorensen e Okata (2011 A, p. 01) destacam que existem relações estreitas entre desenvolvimento urbano e desenvolvimento econômico, nos seguintes termos:

A premissa básica deste livro consiste em que os modelos de urbanização a serem construídos nos próximos 40 anos serão cruciais para se garantir a sustentabilidade no desenvolvimento e as próprias condições de vida no globo. As megacidades por sua vez são um problema central nesse desafio das próximas quatro décadas. Projeta-se que para além desse período, a população urbana mundial vai crescer em mais de três bilhões de pessoas, passando dos atuais 3,29 bilhões em 2007 para 6,4 bilhões em 2050, sendo que 95% desse crescimento acontecerá nos países em desenvolvimento (UNDESA 1008: 3). E tão importante quanto essa constatação é o fato de que, se as atuais tendências de crescimento se mantiverem, em 2050 a transição urbana estará quase inteiramente completada – 70% da população global viverá em cidades e o período de grande crescimento urbana e de desenvolvimento estará encerrado.

³ “Defendo aqui que a urbanização desempenhou um papel especialmente ativo, ao lado de fenômenos como os gastos militares, na absorção da produção excedente que os capitalistas produzem perpetuamente em sua busca por lucros.” (HARVEY 2008, p. 25)

Assim, é possível falar em uma tendência recorrente de desenvolvimento urbano, presente em todo mundo e que pode ser caracterizada do seguinte modo:

- 1- Integração facilitada de mercados financeiros, levando a uma maior mobilidade de investimentos nos mercados imobiliários e de construção em cidades no mundo todo;
- 2- Investimentos maciços em projetos urbanos caracterizados pela maximização de lucros (em prejuízo de preocupações ambientais e sociais);
- 3- Subordinação dos direitos humanos relacionados ao direito à cidade, em proveito dos interesses em investimentos lucrativos;
- 4- Intensos processos de expulsão de populações de baixa renda, para obtenção de áreas necessárias aos investimentos demandados pelo mercado imobiliário;
- 5- Intensos processos de migração para prover mão de obra barata para os processos de urbanização, acirrando os conflitos urbanos e inchando as favelas;
- 6- Proliferação das splintering cities, ou cidades estilhaçadas, caracterizadas por altíssimos índices de segregação sócio espacial, tal como descrito acima.

Importa destacar que não se trata de uma tendência completamente nova, sem precedentes históricos. A segregação sócio espacial e os despejos forçados para obtenção de áreas para o capital imobiliário são acontecimentos antigos e acompanham a história dos processos de reestruturação urbana desde pelo menos a época de Haussmann, conforme se viu acima.

A novidade está na escala global, pela qual esse modelo assume uma posição hegemônica, conseguindo impor-se em lugares tão diferentes como o oriente islâmico (Dubai, Abu Dhabi), o extremo oriente (Bangcoc, Seul, Tokio, etc), o ocidente (Los Angeles, Dallas, Nova York, São Paulo, Buenos Aires, etc.), ganhando o

status de consenso, de melhor modelo para garantia do emprego e da estabilidade econômica.

Tome-se o exemplo de Bangcoc, que abandona o antigo e multissecular modelo de integração por canais e o substitui por uma estrutura confusa de vias que sequer integram espaços que são fisicamente vizinhos. (SORENSEN e OKATA 2011 B, p. 401) O problema, nesse caso, está em que o novo modelo de integração da cidade foi sendo construído conforme os interesses aleatórios de investidores, especuladores e do próprio capital financeiro que passou a demandar serviços da cidade. Não houve nesse processo uma preocupação prioritária com bem-estar, equilíbrio ambiental, nem com a construção de estruturas mais democráticas que canalizassem as demandas e aos anseios da população. A modernização ocorre pela importação de soluções “ad-hoc”, priorizando-se a rapidez no processo de acumulação do capital.

Esse modelo de urbanização está presente nas megacidades do mundo que, pela sua influencia regional, conseguem o êxito de converter esse modelo numa espécie de regra para o desenvolvimento urbano.

Conforme destacam Sorensen e Okata (2011 A, p. 01),

Em 2007, as megacidades concentravam aproximadamente 9% da população urbana global, no entanto, apesar de elas representarem a menor parte da população global, as megacidades desempenham um papel desproporcionalmente importante em matéria econômica, nos processos políticos, em relação aos conflitos sociais e também no que toca aos riscos ambientais. Portanto, não é um exagero sugerir que as megacidades desempenharão um papel fundamental pra o futuro da civilização humana, o que significa que é uma questão chave para sustentabilidade sócio-ambiental no mundo enfrentar os desafios que elas representam.

Uma análise mais cuidadosa da dinâmica local dos processos de desenvolvimento urbano permite melhor compreender esse quadro. Harvey (2008, p.

33-37) usa dois termos, a destruição criativa (“creative destruction”) e a acumulação pelo despejo (accumulation by despossession), para descrever os processos de desenvolvimento urbano que transformam as cidades, modernizando-as e criando imensas oportunidades de investimento para o setor privado.

Por destruição criativa, Harvey descreve as políticas públicas de limpeza e revitalização de áreas degradadas da cidade, notabilizadas pelo fenômeno da gentrificação. Nesses casos, o Estado usa de seus poderes de autoridade pública (notadamente a competência expropriatória) para remover enormes contingentes populacionais e assim obter áreas para investimentos públicos em infraestrutura, para a instalação de centros comerciais e para projetos habitacionais, em geral, voltados para setores de maior renda da população. As intervenções públicas aqui não se preocupam com as dinâmicas vitais das populações nos centros urbanos, nem com o direito à moradia, muitas vezes manifestado através da posse sobre imóveis degradados ou habitações subnormais.

O caso histórico e paradigmático de destruição criativa é a reurbanização de Paris pelas mãos de Haussmann, de modo que na origem da visitada e turística Paris de hoje esconde-se um trágico processo de gentrificação. O mesmo processo se reproduz no tempo e no espaço. Nova York de Robert Moses é outro caso de destruição criativa, conforme já mencionado acima.

Em São Paulo, a revitalização da região central da cidade, no trecho da chamada Cracolândia, através do Projeto Nova Luz, na gestão do prefeito Kassab (2006 a 2012), gerou intensos debates e mobilizações sociais. Mediante a utilização do instituto da concessão urbanística (previsto no Plano Diretor de São Paulo e em legislação específica)⁴, o Projeto Nova Luz prevê a desapropriação pública de áreas

⁴Lei Municipal nº 13430/2002, Plano Diretor de São Paulo:

Art. 239 - O Poder Executivo fica autorizado a delegar, mediante licitação, à empresa, isoladamente, ou a conjunto de empresas, em consórcio, a realização de obras de urbanização ou de reurbanização

da região central para depois licitar projetos de revitalização da área, contratando-se empresas privadas que executariam as desapropriações e os projetos de revitalização, obtendo o retorno de seus investimentos pela exploração econômica das áreas desapropriadas.

de região da Cidade, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações para implementação de diretrizes do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º - A empresa concessionária obterá sua remuneração mediante exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística.

§ 2º - A empresa concessionária ficará responsável pelo pagamento, por sua conta e risco, das indenizações devidas em decorrência das desapropriações e pela aquisição dos imóveis que forem necessários à realização das obras concedidas, inclusive o pagamento do preço de imóvel no exercício do direito de preempção pela Prefeitura ou o recebimento de imóveis que forem doados por seus proprietários para viabilização financeira do seu aproveitamento, nos termos do artigo 46 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, cabendo-lhe também a elaboração dos respectivos projetos básico e executivo, o gerenciamento e a execução das obras objeto da concessão urbanística.

§ 3º - A concessão urbanística a que se refere este artigo reger-se-á pelas disposições da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, com as modificações que lhe foram introduzidas posteriormente, e, no que couber, pelo disposto no artigo 32 da Lei Estadual nº 7.835, de 08 de maio de 1992.

Lei Municipal SP nº 14.917/2009 (Institui a Concessão Urbanística)

Art. 1º. A concessão urbanística constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infraestrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico.

(...)

Art. 2º. Para os fins desta lei, concessão urbanística é o contrato administrativo por meio do qual o poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, delega a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão, com base em prévio projeto urbanístico específico e em cumprimento de objetivos, diretrizes e prioridades da lei do plano diretor estratégico.

Parágrafo único. A empresa concessionária obterá sua remuneração, por sua conta e risco, nos termos estabelecidos no edital de licitação e no contrato, dentre outras fontes, por meio da alienação ou locação de imóveis, inclusive dos imóveis desapropriados e das unidades imobiliárias a serem construídas, da exploração direta ou indireta de áreas públicas na área abrangida pela intervenção urbana ou qualquer outra forma de receita alternativa, complementar ou acessória, bem como pela receita de projetos associados.

Ocorre que, conforme relato de Souza (2011, p. 137 e seguintes) o projeto Nova Luz foi ganhando diferentes significados, conforme o perfil ideológico dos prefeitos que se sucedera em São Paulo.

Assim, no momento em que São Paulo foi administrado por Gilberto Kassab, Souza (2011, p. 139-140) assim descreve o novo viés assumido pelo projeto Nova Luz:

No momento 2, a agenda da gestão PSDB-DEM continha um ideário de “revitalização” da área mais problemática, do ponto de vista social, do centro de São Paulo, denominada “Cracolândia”. A Cracolândia, numa aparente contradição, apresenta um forte potencial econômico para o “desenvolvimento” da cidade, com localização em ponto nodal da cidade. “Servido por infraestrutura e com boa acessibilidade, a área foi selecionado como foco inicial da revitalização” (EMURB, 2009). O projeto Nova Luz entrou na agenda, portanto, reconhecendo o potencial econômico da área, com o objetivo de limpar a mancha negra que irradiava degradação pelo entorno. A chamada revitalização da Luz é um projeto que tem mais de trinta anos: iniciou-se na década de 1970 e ficou pairando na história da política urbana de São Paulo desde então. O projeto foi abandonado e retomado diversas vezes, em cada momento com um novo formato até alcançar este, que quer ser definitivo. Nele, a gestão PSDB-DEM adotou um modelo de “revitalização” conhecido por “arrasa quarteirão”, ou seja, desapropria, demole, constrói tudo novo.

Assim como em São Paulo, Paris, Nova Iorque, os exemplos de destruição criativa são comuns e presentes no cotidiano das cidades do mundo. Isso demonstra um aspecto importante do desenvolvimento urbano, pelo qual se constata que muitas vezes as funções públicas são instrumentalizadas em proveito de investimentos privados e contra os direitos dos cidadãos, que, por sua vez, sofrem com os processos de gentrificação.

Importa desatacar que os problemas invocados para justificar os projetos de destruição criativa (por exemplo, o consumo de entorpecentes a céu aberto na Cracolândia, a proliferação de cortiços, a degradação ambiental, etc.) nunca são resolvidos, pois a simples expulsão das populações pobres para áreas mais distantes da cidade vai acarretar o mesmo tipo de “problema” em outro local.

A destruição criativa, assim, demonstra um aspecto importante e recorrente aspecto do desenvolvimento urbano; qual seja, as funções públicas frequentemente são instrumentalizadas em proveito dos interesses de empresas privadas, violando direitos consagrados dos cidadãos.

Mas, não é só a destruição criativa que revela a faceta dramática das tendências atuais de desenvolvimento urbano. Há também a acumulação por despejo⁵, descrita por Harvey (2008, p. 34) como o processo em que a valorização econômica de determinadas áreas demanda a expulsão das populações de baixa renda que as ocupam, a fim de que o mercado se aposse dessas áreas e nelas promova novos empreendimentos imobiliários.

A acumulação por despejo pode ocorrer de diferentes maneiras. Em Seul, nos anos 1990, as empresas atuantes no mercado imobiliário simplesmente contratavam capangas que destruíam favelas inteiras, promovendo um traumático processo de expulsão das pessoas, para depois o mercado imobiliário se apropriar das

⁵ Importa fazer algumas observações sobre a tradução “acumulação por despejo” do original em inglês “accumulation by despossession”. O termo poderia ser traduzido como acumulação por desapossamento, opção que não traria informação alguma sobre o caráter do processo de desapossamento, que pode variar desde a compra do bem no mercado, até a desapropriação do bem pelo Estado, para posterior transferência ao mercado, não refletindo assim a riqueza de significado que a expressão tem no original, no sentido de se tratar de um processo traumático. Também poderia ser utilizada a tradução acumulação por desapropriação, que significaria que o processo de acumulação privada de bens imóveis estaria ocorrendo necessariamente por intervenção pública, o que não é o caso, pois muitas vezes a acumulação privada se dá por processos violentos e ilegais em que as pessoas são simplesmente expulsas das áreas que ocupam, para que os imóveis sejam incorporados no mercado imobiliário. Daí, a preferência adotada pelo termo acumulação por despejo, que significa que o processo de desapossamento é necessariamente traumático e pode ocorrer tanto pela mão do Estado, para depois passar ao mercado, quanto através de mecanismos violentos perpetrados pelo próprio mercado.

áreas, construindo edifícios e vendendo as unidades a altos custos. Em Mumbai, milhões de moradores de favelas não possuem título de propriedade sobre o espaço que habitam, levando a uma situação em que o próprio Estado, invocando a preservação ambiental ou a requalificação de áreas degradadas, promove a retirada das pessoas, permitindo que os proprietários retomem os imóveis e neles promovam lucrativos empreendimentos. Na China, basta a publicação de decretos determinando a retirada das pessoas para que novas áreas sejam obtidas para a realização de novos empreendimentos imobiliários. Nos Estados Unidos, as pessoas recebem indenizações pela desapropriação de seus imóveis, que são imediatamente entregues para o mercado imobiliário que, por sua vez, fará uso economicamente mais rentável de tais bens, neles instalando lojas ou condomínios fechados. No caso do Brasil, as famílias pobres passam por processos de regularização fundiária, em que recebem a propriedade dos bens que ocupam há muito tempo; todavia, dada a fragilidade econômica dessas populações, as áreas regularizadas acabam por ser vendidas no mercado imobiliário, transformando-se em novas fronteiras para investimentos imobiliários. (HARVEY 2008, p. 34-36)

Para entender o processo de acumulação por despejo, importa detalhar alguns pontos sobre o processo de urbanização brasileiro e as recentes políticas governamentais em matéria de desenvolvimento urbano.

De fato, em que pese a melhoria na qualidade de vida da população brasileira, com a diminuição da pobreza nos últimos anos, a estrutura fundiária, ponto mais fundamental da agenda urbana, ficou relegada a segundo plano. Mesmo conquistas importantes, como a edição do Estatuto da Cidade em 2001 e a grande evolução trazida pelo capítulo da política urbana na Constituição Federal, não foram capazes de alterar a estrutura fundiária das cidades brasileiras.

Assim, permanecendo o solo urbano altamente concentrado e excludente, os conflitos sociais tendem a se acirrar, manifestando-se no aumento da violência urbana, nos despejos forçados, na invasão de áreas ambientalmente frágeis, e assim por diante.

Investimentos públicos e programas de governo voltados a sanar o déficit por habitação são ineficazes (do ponto de vista da sustentabilidade no desenvolvimento urbano) se não houver uma modificação radical na estrutura fundiária. Ademais, as ações de planejamento urbano dos governos locais, em face dos interesses engendrados por uma estrutura fundiária altamente concentrada, tendem a ser neutralizadas. Dessa forma, sem uma modificação na estrutura fundiária das cidades, planejamento e desenvolvimento urbano sempre estarão conforme os interesses do mercado e dos detentores de terra.

Nesse sentido, Maricato (2013, p. 384) destaca que os investimentos públicos do governo federal na promoção de habitação popular levaram à retomada do crescimento da indústria da construção civil, mas contraditoriamente, isso acarretou um acirramento nos conflitos em torno da disputa pelo solo urbano.

Assim, segundo a análise de Maricato,

Com exceção da oferta de emprego na indústria da construção, para a maioria sobrou o pior dos mundos. Em São Paulo o preço dos imóveis sofreu aumento de 153% entre 2009 e 2012. No Rio de Janeiro, o aumento foi de 184%. A terra urbana permaneceu refém dos interesses do capital imobiliário e, para tanto, as leis foram flexibilizadas ou modificadas diante de urbanistas perplexos. A disputa por terras entre o capital imobiliário e a força de trabalho na semiperiferia levou a fronteira da expansão urbana para ainda mais longe: os pobres foram expulsos para a periferia da periferia. Novas áreas de proteção ambiental, como a Área de Proteção dos Mananciais em São Paulo, acabam sendo invadidas pelos sem alternativas, pois a política habitacional está longe do núcleo central do déficit. Os despejos violentos foram retomados, mesmo contra qualquer leitura da nova legislação conquistada por um judiciário extremamente conservador. Favelas bem localizadas na malha urbana sofrem incêndios, sobre os quais pesam suspeitas alimentadas por evidências constrangedoras.

Conforme destacado acima, as diferentes áreas da cidade possuem características únicas que impedem a sua reprodução em outros locais. Isso explica a razão por que ocorre a acumulação por despejo: o mercado necessita se apropriar das áreas valorizadas da cidade para gerar empreendimentos lucrativos.

Dessa forma, um modelo de desenvolvimento urbano caracterizado pelos processos da destruição criativa e da acumulação por despejo precisa ser revisto, buscando-se alternativas para o desenvolvimento das cidades.

É importante destacar que as populações das cidades não se resignam pacificamente em face da realidade de segregação sócio espacial em que vivem, de modo que violência urbana e intensos conflitos sociais têm aumentado nas cidades de todo o mundo.

Conforme já aconteceu em momentos anteriores da história, sempre que um ciclo de acumulação se encerra, ocorrem intensas agitações sociais reprovando as dramáticas modificações provocadas pelo processo de acumulação e exigindo resgate de direitos que foram espoliados.

Acontece que, conforme já destacado acima, o atual modelo de urbanização ganhou uma escala global, desempenhando um importantíssimo papel na acumulação internacional do capital. A recente crise de 2008, provocada pelo bolha das hipotecas imobiliárias nos Estados Unidos, gerando consequências igualmente severas sobre toda a Comunidade Europeia, demonstra a relevância do processo de urbanização no mundo hoje e confirma a tese inicial de Harvey no sentido de que a urbanização é fundamental para o processo de acumulação do capitalismo e estabilização da economia global.

No entanto, as distorções sócio-econômicas geradas são extremamente severas, gerando intensos conflitos que instabilizam as sociedades do mundo todo. Nesse sentido, destaca Harvey (2008, p. 37) que

O planeta como canteiro de obras se choca com o “planeta favela”.
Periodicamente isso termina em revolta, tal como em Paris em 1871

ou nos Estados Unidos depois do assassinato de Martin Luther King em 1968. Se, como parece provável, as dificuldades aumentarem e a fase até agora bem-sucedida, neoliberal, pós-moderna e consumista do investimento na urbanização estiver no fim e uma crise mais ampla se seguir, então surge a pergunta: onde está o nosso 1968, ou, ainda mais dramaticamente, a nossa versão da Comuna de Paris? Tal como acontece com o sistema financeiro, a resposta tende a ser mais complexa porque o processo urbano hoje tem âmbito mundial. Há sinais de rebelião por toda parte: as agitações na China e na Índia são crônicas, travam-se ferozes guerras civis na África, a América Latina está em efervescência. Qualquer uma dessas revoltas pode se tornar contagiosa. Ao contrário do sistema financeiro, entretanto, os movimentos sociais urbanos e das periferias das cidades não têm em geral conexão uns com os outros.

Por fim, importa destacar os resultados do relatório publicado pela Oxfam Internacional em 20 de janeiro de 2014, intitulado *Trabalhando para poucos: submissão política e desigualdade econômica*. A organização não governamental informa que nos últimos 25 anos houve um aumento da concentração de renda no mundo, de modo que 1% da população mundial, composta pelas famílias mais ricas, conseguiu acumular 46% de toda a riqueza mundial e que as 85 pessoas mais ricas do mundo possuem o mesmo patrimônio que a porção de 3,5 bilhões de pessoas mais pobres no planeta (OXFAM 2014, p. 05).

O relatório revela que durante a recente crise das hipotecas imobiliárias houve um aumento na concentração de renda, notadamente nos Estados Unidos, demonstrando que essa tendência é global e está afetando até mesmo países tradicionalmente conhecidos por elevados índices de bem-estar e justiça social, como Suécia e Noruega. O relatório da Oxfam destaca o seguinte:

Levando-se em conta a recente crise financeira mundial, essa tendência poderia parecer surpreendente. No entanto, ainda que devido à crise a porcentagem da riqueza nas mãos dos mais ricos tenha diminuído temporariamente, é certo que já houve uma recuperação

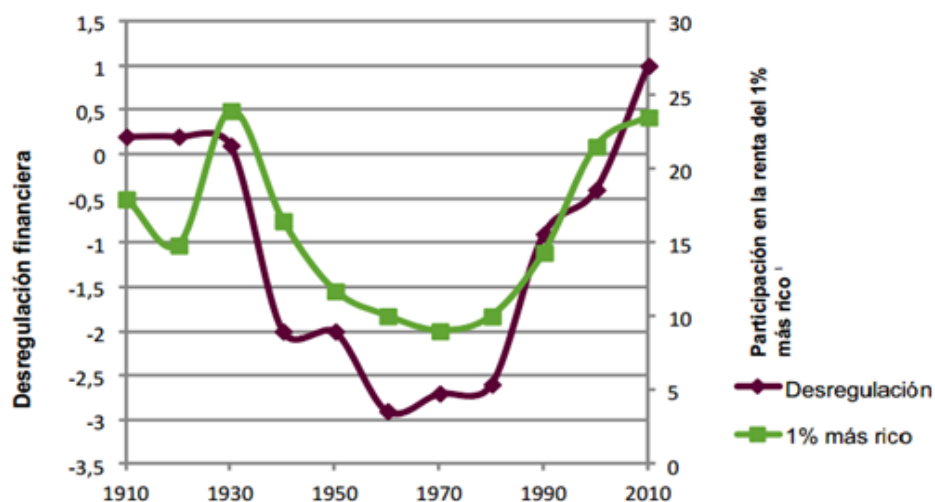
das perdas e inclusive ocorreu até um aumento na concentração da renda. Nos Estados Unidos, a parcela dos 1% mais ricos da população se beneficiou com 95% do crescimento econômico posterior à crise financeira entre 2009 e 2011, enquanto os 90% mais pobres da população americana empobreceram no mesmo período. A Grande Recessão de 2008 não modificou a tendência de concentração de renda: a participação na renda nacional estadunidense nas mãos dos 10% mais ricos se mantém hoje no patamar de 50,4% (a porcentagem mais elevada desde a Primeira Guerra Mundial). Assim, se a porcentagem de riqueza apropriada pelos 1% mais ricos da população tivesse mantido os índices de 1980, o resto dos estadunidenses teriam tido em 2012 uma renda adicional de 6.000 dólares adicionais por pessoa. (OXFAM 2014, p. 05)

Um dos principais aspectos destacados pelo relatório da Oxfam é a constatação de que a concentração da riqueza leva também a uma espécie de submissão das instituições políticas, ou seja, a um quadro de “sequestro democrático”, em que os mecanismos de representação, apesar de ainda estarem atrelados a processos coletivos de decisão, acabam sendo manietados em proveito dos interesses das elites econômicas. Assim, a espoliação dos recursos naturais, a institucionalização de políticas fiscais injustas, a corrupção, a ineficácia da legislação estatal, bem como o esvaziamento do poder de regulação dos estados, acabam sendo fenômenos explicáveis pela influência política indevida exercida pelas elites econômicas, em razão do excesso de concentração da riqueza (OXFAM 2014, p. 13)

Para comprovar tais constatações, o relatório da Oxfam aponta para diversas evidências estatísticas em todo o mundo, destacando-se alguns casos em relação aos quais cabe um maior detalhamento, tendo em vista o objeto deste trabalho.

Nos Estados Unidos, há uma relação direta entre desregulação do mercado financeiro e aumento da concentração de renda, conforme destacado no gráfico abaixo (OXFAM 2014, p. 14):

Gráfico 4: La relación entre desregulación financiera y desigualdad en Estados Unidos

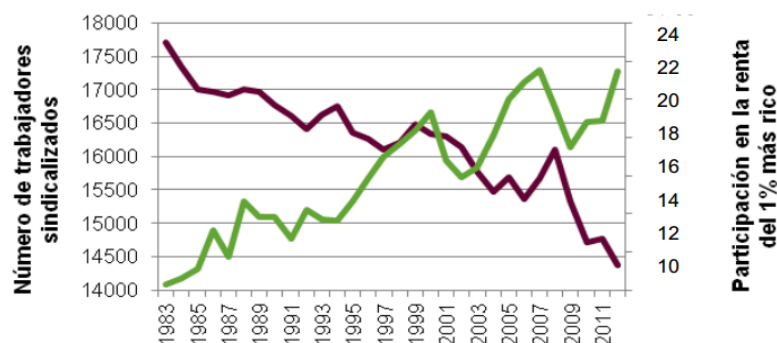


Fuente de los datos: Financial Deregulation, <http://www.nber.org/papers/w14644.pdf>; Income share - Piketty and Saez (2003, 2012)

Nesse sentido, a Oxfam (2014, p. 14) destaca que o mercado financeiro tem gasto bilhões de dólares na contratação de centenas de lobistas para impedir ou retardar a plena aplicação da nova legislação (a chamada lei Dodd-Frank) proposta pelo presidente Obama para regular os mercados e evitar uma nova crise econômica.

Ainda retratando os Estados Unidos, a Oxfam também aponta para uma relação entre a desmobilização da organização sindical e o aumento da concentração de renda, conforme destacado no gráfico abaixo (OXFAM 2014, p. 25):

Gráfico 7: Descenso de la sindicalización y aumento de la participación en la renta del 1% más rico



Fuente: Oficina de Estadística Laboral (2013) 'Union affiliation data from the Current Population'; Saez & Piketty (2003) 'Income Inequality in the United States, 1913-1998', *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 1-39 (tablas y gráficos actualizados a 2012, septiembre de 2013).

Desse modo, sem obstáculos na legislação e sem uma oposição social forte o suficiente para se contrapor aos seus interesses, as elites conseguem influenciar grandemente as estruturas de poder político dos Estados Unidos, o que significa uma forte ascendência também nos processos de globalização.

Com relação à Europa, o relatório da Oxfam (2014, p. 14) destaca que as medidas de austeridade promoveram cortes de gastos com serviços públicos e programas de assistência, ameaçando as bases do estado de bem-estar europeu, sem conseguir obter bons resultados na estabilização econômica e ainda promovendo concentração de renda em países onde esse fenômeno nunca seria imaginado (Suécia e Noruega).

Caso emblemático para esta investigação é a evolução da concentração de renda na última década na Índia. De fato, em apenas 10 anos, o número de multimilionários cresceu de 6 para 61, de modo que esse pequena quantidade de pessoas acumula uma riqueza em torno de 250 bilhões de dólares, refletindo um crescimento na participação da renda nacional, que passou de 1,8% em 2003, para 26% em 2008. (OXFAM 2014, p. 15)

Esses bilionários obtiveram suas fortunas constituindo negócios em setores rentistas da economia, como o mercado imobiliário, a construção civil, a mineração e as telecomunicações. Nesses setores, os lucros dependem de acesso a recursos escassos que, ou são regulados pelo governo (mineração e telecomunicações) ou dependem de intervenções e investimentos públicos (mercado imobiliário e construção civil) para gerar valorização passível de apropriação privada (OXFAM 2014, p. 15).

Conforme destaca Oxfam (2014, p. 15), “de fato, é do conhecimento de todos que o mercado imobiliário é o negócio mais obscuro da Índia, uma vez que movimenta enormes somas de dinheiro ilegal e promove uma diminuta arrecadação impostos.” Ademais, já se disse acima, o mercado imobiliário na Índia se alimenta de violentos processos de despejo de populações pobres que moram em favelas.

Dessa forma, o relatório da Oxfam (2014, p. 21 ss) é claro ao afirmar que a perpetuação do atual modelo excludente de desenvolvimento vai levar ao comprometimento da mobilidade social no mundo, chegando uma situação em que riqueza e bem-estar serão privilégios dos filhos das elites, que terão condições de sustentar o acesso aos melhores serviços de educação e às oportunidades de trabalho e renda mais vantajosas. Não se trata, portanto, de casualidade ou de fatalidade, mas da adoção deliberada de um modelo de desenvolvimento em que os processos políticos se subordinam às escolhas de uma elite econômica, que opta intencionalmente pela negação de políticas sociais e pela reprodução de uma economia desregulada, conducente à formação de oligopólios.

Conforme se observa, diferentes leituras convergem para explicar de que modo chegou-se à caracterização do atual modelo de desenvolvimento urbano, podendo-se resumi-las em três premissas fundamentais:

- 1- As cidades passam a estruturar serviços públicos seletivos, fornecidos apenas para aqueles que conseguem pagar pela sua prestação, descartando o modelo keynesiano das redes universalizadas de infraestrutura urbana. Nesse contexto, é possível falar na existência de áreas segregadas altamente infraestruturadas (e inclusive globalmente integradas por avançadas redes de mobilidade e de comunicação), convivendo ao lado de áreas precárias ocupadas pelas populações pobres (*splintering cities*), reeditando o cidade dual de uma forma ainda mais excludente;
- 2- O motor desse modelo de desenvolvimento urbano são os processos de destruição criativa e de acumulação por despejo (Harvey), pelos quais a ocupação do espaço urbano e a construção da cidade se convertem nas novas funções das cidades, ou seja, de fontes de acumulação para o desenvolvimento da economia capitalista;
- 3- A consolidação dessas tendências de desenvolvimento urbano não é uma casualidade nem uma fatalidade, uma vez que se

trata do resultado de um processo radical de concentração de renda, que vem se consolidando desde a década de 70 do Século XX e que colocou as decisões sobre como deve ocorrer o desenvolvimento das cidades nas mãos de investidores, especuladores, construtores, enfim, de uma elite econômica privilegiada que vê no desenvolvimento urbano uma fonte privilegiada de obtenção de renda.

1.4) GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE NO DESENVOLVIMENTO URBANO

Como se viu acima (triângulo do planejador), a sustentabilidade é também uma função das questões sociais. Nesse sentido as constatações sobre os graves problemas sociais no meio urbano (não somente no relatório da OXFAM, mas também em outros documentos, como o relatório do Programa UM-HABITAT 2003) indicam a necessidade de se buscar alternativas, revertendo os processos gerais de concentração de renda a tendência de subordinação das cidades aos interesses econômicos das elites internacionais que vêm se consolidando como hegemônicas no cenário global nas últimas décadas.

Nesse sentido, há diversas leituras no sentido de que um aprofundamento da democracia, promovendo-se um maior controle sobre a produção e a distribuição do lucro (HARVEY 2008, p. 37) é um ponto fundamental para se reverter as tendências insustentáveis de desenvolvimento urbano.

Oxfam (2014, p. 24-25) destaca a experiência dos países latino-americanos, especialmente o Brasil, que têm investido recursos públicos em programas sociais e em serviços de educação e saneamento, levando a entidade a considerar que a América Latina foi a única região do mundo que não assistiu ao recrudescimento da concentração de renda nas últimas décadas. O relatório de Oxfam esclarece que esses êxitos são devidos, em grande medida, à superação dos regimes autoritários e à consolidação de democracias constitucionais na região.

Além disso, o relatório de Oxfam destaca também o caso Gana e a nova regulação da exploração do petróleo, concluindo que uma forte regulação pública, a transparência, a prestação de contas e instrumentos de monitoramento constante sobre a exploração dos recursos naturais são essenciais para garantir que a exploração desses recursos será aproveitada em investimentos em infraestrutura e no progresso de toda a sociedade, ao contrário do que ocorreu anteriormente com a exploração do ouro naquele país.

Mais diretamente voltadas para o desenvolvimento urbano, as observações de Sorensen e Okata (2011 B, p. 404 ss) destacam que as funções públicas de regulação do uso do solo, de fixação de padrões construtivos e de densidade de ocupação do solo, bem como as exigências legais de construção de infraestrutura urbana e de separação de espaços públicos são ferramentas poderosíssimas para o bem-estar das populações e para o sustentabilidade das cidades.

Claro que os poderes do Estado podem ser dirigidos para favorecer as populações que habitam em condomínios fechados e os negócios imobiliários das elites, conforme já se viu na descrição dos processos de “destruição criativa” e de “acumulação por despejo”.

E esse enviesamento das funções públicas pode ocorrer até mesmo com o “apoio” dos cidadãos. É que os mecanismos democráticos de participação popular também não são insensíveis às interferências das elites urbanas.

Mesmo mecanismos de participação popular nas decisões da Administração Pública, como os conselhos de políticas públicas nos municípios brasileiros, podem representar formas de cooptação de lideranças populares ou mesmo de legitimação de políticas autoritárias que, ao final, acabam indo contra os interesses dos cidadãos. O problema está em que mecanismos democráticos de participação popular, quando colocados em um contexto institucional em que prevalecem os interesses das elites urbanas, convertem-se em mecanismos de legitimação da dominação dessas elites sobre as cidades.

Nesse sentido, HARVEY (2008, p. 38) tem uma visão crítica em relação à governança, destacando que

o neoliberalismo também criou novos sistemas de governança que integraram os interesses estatais e empresariais, garantindo que os projetos governamentais para as cidades favoreçam as grandes empresas e as classes mais altas. Aumentar a proporção do dinheiro em poder do Estado só terá um impacto positivo se o próprio Estado voltar a ficar sob controle democrático.

Segundo Carvalho Pinto (2011, p. 35), o movimento nacional de reforma urbana, no Brasil, segue a mesma linha de raciocínio de Harvey, criticando tanto o funcionamento do mercado, considerado um mecanismo de segregação social e concentração de renda, quanto o planejamento estatal, tido como uma ideologia tecnocrática que transforma em interesse geral os interesses econômicos das elites urbanas.

Para solucionar os problemas urbanos, o movimento de reforma urbana, no Brasil, propõe a “organização dos moradores de baixa renda, a adoção de mecanismos participativos de gestão e a regularização dos assentamentos populares.” (CARVALHO PINTO, p. 35)

Nessa perspectiva, o Estado deve ser “tomado” pelos movimentos populares, tornando-se imune aos poderosos interesses econômicos das elites, pela consolidação da democracia. Nesse sentido, quanto às soluções apontadas pelo movimento de reforma urbana, Carvalho Pinto (2011, p. 35) destaca o seguinte:

Afirma-se que os planos só serão obedecidos na medida em que a população participe de sua elaboração. Defende-se a politização do planejamento, para que ele reflita a correlação de forças existente em cada cidade. Daí a definição do plano diretor como um "pacto territorial". Em última instância, a solução para os problemas urbanos é identificada com o fortalecimento dos movimentos sociais e a eleição de políticos comprometidos com suas reivindicações.

Não há como negar que as cidades têm que ser apropriadas pelos seus cidadãos e que as decisões sobre o desenvolvimento urbano têm que refletir os interesses de todos. É certo que as pautas do movimento de reforma urbana estão corretas, sendo inegável a conclusão de que as decisões sobre o desenvolvimento urbano devem refletir os interesses de todos e especialmente das camadas populares, que são a maioria da população.

Há que se destacar, no entanto, que existe um contexto institucional em que o processo decisório sobre a cidade acontece, de modo que, vislumbrando-se uma virada democrática, no sentido de se privilegiar os setores populares nas decisões sobre a cidade, certamente serão necessárias considerações sobre o contexto institucional, como no brasileiro.

Assim, o caso brasileiro é um exemplo emblemático da experiência dos países em desenvolvimento, retratando uma hipótese em que se observa uma riqueza de boas experiências e grandes avanços, mas sem uma reversão nas formas da exclusão social das cidades brasileiras.

De fato, a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano é uma prática relativamente antiga no Brasil. Nesse sentido, o governo federal brasileiro incentiva a elaboração de planos urbanísticos desde a década de 1960, quando foram editados muitos “Planos de Desenvolvimento Local Integrados”. Por sua vez, os institutos de desenvolvimento urbano previstos na lei urbanística brasileira, o Estatuto da Cidade, são discutidos, e até episodicamente aplicados em alguns grandes centros urbanos, desde a década de 1970. Mesmo o Estatuto da Cidade já tem mais de 10 anos de vigência, durante os quais houve ampla campanha pela elaboração de planos diretores municipais.

No entanto, em que pese esse histórico de boas experiências e de grandes conquistas, inclusive com a edição de um título especial sobre desenvolvimento urbano na Constituição Federal Brasileira, não se tem notícia de grandes modificações na estrutura fundiária das cidades brasileiras, que continuam sendo caracterizadas pela exclusão sócio espacial, tal como descrita acima. Assim, todas

as apostas para um modelo inclusivo e sustentável de desenvolvimento urbano são empenhadas na elaboração dos planos diretores, permanecendo, no entanto, pouco alteradas questões como, por exemplo, a regulação jurídica da propriedade (que permanece sendo definida num código civil de tradição liberal) ou a função urbanizadora (que permanece como uma decorrência do direito de propriedade, na chamada Lei de Parcelamento do Solo Urbano, editada na década de 1970 e pouco alterada até o momento).

No sentido dessas considerações, Carvalho Pinto (2011, p. 37-38) destaca que

A despeito da existência de um capítulo específico sobre a política urbana na Constituição Federal, a prática do planejamento urbano depara-se atualmente com uma série de problemas institucionais, cuja indefinição impede uma articulação coerente entre as atividades de planejamento, urbanização e edificação.

O conceito de plano diretor não está claro. Não se sabe como o plano se articula com as operações concretas de intervenção no território ou com outros instrumentos de ordenamento territorial, como o zoneamento ambiental. O processo de aprovação do plano não leva em consideração suas especificidades técnicas, o que permite que emendas o deformem, resultando em regras incoerentes e contraproducentes. Depois de aprovado o plano, qualquer lei pontual pode alterá-lo. Depois de algum tempo não se sabe sequer o que está ou não em vigor. A terminologia dos planos e leis urbanísticas é distinta em cada Município. Cada um cria uma classificação de zonas própria, cujo regime jurídico muitas vezes se confunde.

(...)

As intervenções urbanísticas do Poder Público, como as grandes obras no sistema viário, não são objeto de qualquer plano publicamente debatido, ou sequer apresentado. Com frequência, conflitam com o uso do solo estabelecido na legislação urbanística. É comum, por exemplo, que obras no sistema viário sirvam para induzir a ocupação

de áreas ambientalmente frágeis, como os mananciais de água potável.

Dessa forma, há que se destacar que as experiências e os avanços, inclusive na legislação, têm ocorrido de forma promissora em todo lugar. No entanto, os avanços efetivos, no sentido de se reverter a dinâmica de segregação sócio espacial das cidades são bastante tímidos (isso quando não se considera que houve uma piora nas condições de vida nas cidades, conforme destaca o relatório do UM-Habitat 2003, O Desafio da Favelas).

No caso da cidade alemã de Freiburg, a sociedade civil apresentou uma proposta de desenvolvimento urbano para a cidade e para a região do seu entorno, em oposição ao plano de implantação de uma usina nuclear apresentado pelo governo central alemão, gerando assim uma discussão que envolveu o governo local, a iniciativa privada e a academia. O resultado desse processo foi muito positivo para a cidade, que teve melhorados seus índices de sustentabilidade ambiental. No entanto, esse caso foi uma experiência localizada, não se podendo afirmar trata-se de uma tendência global, prestes a converter-se em regra de desenvolvimento urbano para todo o mundo.

Portanto, a dimensão institucional pode fazer uma grande diferença na concepção e implementação do desenvolvimento urbano. Conforme se viu acima, na descrição dos processos de concentração urbana nos grandes centros da Índia, a legislação ambiental foi frequentemente invocada para promover processos de despejo de enormes contingentes populacionais, disponibilizando áreas para o desenvolvimento de lucrativos empreendimentos imobiliários. Índices de ocupação do solo, zoneamento, parâmetros de construção são fatores que determinam a ação de investidores e agentes privados no meio urbano. A concepção do direito à cidade compreendendo mobilidade urbana, acesso à moradia digna, universalização de serviços públicos essenciais e provisão de equipamentos de lazer e cultura é um fator determinante na estruturação de movimentos sociais reivindicatórios desse direito.

Assim, o marco institucional urbano pode determinar o aparecimento de interesses que serão significativos para o desenvolvimento urbano.

Conforme destaca Carvalho Pinto (2011, p. 36),

Admite-se que haja uma relação permanente entre empresários, políticos e burocratas, cada um dos quais dotados de interesses próprios e influenciando os demais agentes.

Dados estes interesses, o funcionamento do sistema depende da maneira como as instituições os filtram e canalizam. Instituições distintas produzem, para uma mesma distribuição de interesses, resultados diferentes. Mais que isto, a própria conformação dos agentes é uma decorrência das instituições, uma vez que os indivíduos organizam-se sempre para tirar partido das oportunidades por elas criadas.

Desse modo, a perspectiva assumida neste trabalho é a de que as cidades possuem uma dinâmica institucional, que pode ser mais ou menos sustentável, dependendo de como a questão fundiária é resolvida, aprofundando ou superando as tendências de segregação sócio espacial no meio urbano.

Nesse sentido, a perspectiva teórica adotada neste trabalho é no sentido de que a dimensão institucional será relevante na medida em que consiga interferir positivamente em uma questão fundamental para a sustentabilidade no desenvolvimento urbano, qual seja, a estrutura fundiária da cidade e o modo como ela é instrumentalizada para promover os interesses e os direitos dos cidadãos.

De fato, o comportamento das elites urbanas, que estruturam as cidades segundo o modelo das splintering cities, apropriando-se das áreas com as melhores infraestruturas, revela um comportamento racionalmente voltado para a maximização de ganhos individuais, sem se preocupar com as graves consequências geradas para a sociedade como um todo, retratando assim um cenário claramente caracterizado por um problema de ação coletiva, num contexto em que é possível uma estratégia de cooperação que possa resultar em ganhos para todos.

Assim, ganham relevo temas centrais do direito do urbanismo, como a apropriação pública das mais valias geradas pelo desenvolvimento urbano, que se trata de um tema essencialmente institucionalistas, uma vez que propõem mecanismos voltados para corrigir problemas de ação coletiva, condicionando a ação dos agentes que atuam no meio num sentido de cooperação para o desenvolvimento da cidade como um todo.

Assim, tem sido crescente a produção de textos em direito do urbanismo sobre a gestão social da valorização da terra. Trata-se de uma concepção segundo a qual o investimento de recursos públicos no desenvolvimento urbano, bem como o uso dos poderes de autoridade pública no planejamento urbano não podem reverter em proveito exclusivo da elite proprietária das áreas beneficiadas pelas ações públicas. Dessa forma, foi cunhado o termo gestão social da valorização da terra, para significar a necessidade de se conceber instrumentos de gestão urbana que convertam em benefício de todos os cidadãos a valorização da terra gerada por qualquer forma de intervenção pública.

Nesse sentido, Santoro e Cymbalista (2005, p. 10) anotam que

O principal objetivo desses instrumentos é redistribuir para a coletividade – para todos –, uma valorização que não pode beneficiar apenas alguns poucos proprietários privados, uma vez que, para obter aquela valorização mobilizaram-se fundos públicos. Fazer a gestão social da valorização da terra significa, precisamente, construir e fazer funcionar os meios legais e normativos que garantam que a valorização seja redistribuída para toda a coletividade que passa a ser também beneficiada por aquelas ações públicas que sempre implicam algum benefício privado.

O Lincoln Institute of Land Policy tem por foco principal de sua atuação a questão da justa distribuição dos ônus e benefícios do desenvolvimento urbano. O instituto tem uma atuação internacional e incentiva pesquisas voltadas ao estudo e à implementação de políticas públicas que tenham por objeto a avaliação e a

taxação da propriedade fundiária urbana, com o fim de obter recursos para financiar um modelo mais sustentável de desenvolvimento urbano.

Os estudos desenvolvidos pelo Lincoln Institute têm ajudado a construir um verdadeiro consenso internacional em torno da necessidade de se adotar mecanismos de gestão social da valorização da terra. Assim, institutos como o land readjustment, as operações urbanas consorciadas e a outorga onerosa do direito de construir e de mudança de uso de solo tem sido amplamente estudados sob o tema da gestão social da valorização da terra, tendo o Lincoln Institute uma participação fundamental no desenvolvimento desses temas em todo o mundo.

Importante destacar que não cabe neste momento tecer comentários mais detalhados sobre os institutos mencionados no parágrafo anterior, uma vez que a menção a eles neste ponto é feita pela necessidade de se demonstrar que os estudos sobre desenvolvimento urbano estão repletos de temas intrinsecamente relacionados aos postulados das teorias institucionalistas.

De fato, a lógica fundamental da gestão social da valorização da terra está em criar mecanismo que convertam para um sentido socialmente vantajoso o comportamento oportunista de proprietários e agentes do mercado imobiliário. Assim, a outorga de uma área adicional para construção em uma região altamente valorizada, mediante a exigência de execução de uma obra de infraestrutura urbana, por exemplo, é uma medida que converte o interesse utilitarista do mercado imobiliário num sentido socialmente útil, incrementando-se não somente os lucros do sujeito privado, mas também os benefícios para a sociedade como um todo.

Ora, esse raciocínio que identifica comportamentos oportunistas enquadráveis como problemas de ação coletiva, consiste na essência de algumas tendências do pensamento institucionalista, que explicam o comportamento dos indivíduos com base numa lógica utilitarista de escolha racional, em que o indivíduo sempre visa maximizar os seus ganhos imediatos, em prejuízo de um horizonte maior de ação de mais longo prazo, em que se vislumbram possibilidades de ganhos relativos

maiores para todos e também ganhos absolutos maiores para o conjunto de toda a sociedade (situação de equilíbrio de Nash).

Assim, observando o comportamento utilitarista dos indivíduos, o esforço teórico do institucionalismo é no sentido de criar mecanismos que convertam uma ação utilitária que resulta aproveitável apenas do ponto de vista individual (num horizonte imediatista de ação), numa ação igualmente utilitária, mas que consiga maximizar os benefícios de uma perspectiva socialmente ampla (num de mais longo prazo de ação), resultando em benefício não apenas para o indivíduo que age, mas para toda a sociedade.

Como se observa, portanto, as questões relacionadas ao desenvolvimento urbano envolvem uma abordagem teórica institucionalista, pela qual se possam experimentar mecanismos que coloquem os sujeitos que participam do desenvolvimento em processos de cooperação, pelos quais haja ganhos conjuntos numa perspectiva de mais longo prazo.

Em sendo assim, os problemas urbanos podem ser representados como problemas de interdependência, uma vez que suscitam a adoção de mecanismos para resolver problemas comuns que tocam a todos os sujeitos que participam da construção das cidades. Em outras palavras, os problemas do desenvolvimento urbano suscitam mecanismos de governança.

Conforme destaca Gonçalves (2011, p. 45), enquanto o governo é o âmbito do uso dos poderes formais de autoridade pública, envoltos num manto de obediência imposta, a governança é o âmbito da cooperação, em que os sujeitos se comprometem com a solução de problemas comuns e voluntariamente envolvem-se em mecanismos crescentemente coercitivos para efetivar as soluções sobre as quais voluntariamente dialogaram.

Segundo a Comissão sobre Governança Global (citada por GONÇALVES 2011, p. 53):

Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas ou privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam as interesses das pessoas e instituições.

No entanto, é necessário destacar que crescentemente o desenvolvimento da cidade tem se articulado em uma escala internacional. As megacidades do mundo formam grandes rede locais de cidades e, principalmente, com a globalização passaram a ter uma influencia global. O espaço urbano hoje concentra as atividades necessárias para sustentar os processos de globalização.

Assim entender essa dinâmica de conexão global das cidades e de que maneira isso interfere na governança urbana será o objetivo dos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2 – GLOBALIZAÇÃO E URBANISMO NO SÉCULO XXI

No capítulo 1, o objetivo foi retratar as cidades sob a perspectiva dos problemas urbano-ambientais, os quais foram retratados como problemas de interdependência, constituindo-se em campo propício para a implementação de mecanismos de governança.

Assim, se de um lado as questões urbano-ambientais demandam mecanismos de governança para equacionar problemas constatados de um ponto de vista interno às cidades, a questão que se coloca agora é saber se existe um ambiente internacional propício à cooperação entre cidades, de modo a suscitar mecanismos de governança, de uma perspectiva global.

Existe um consenso de autores de diversas linhagens teóricas no sentido de que nos últimos 30 anos as cidades têm progressivamente assumido uma posição de importância global. Independentemente da questão sobre a perda de importância dos Estados no cenário internacional, formou-se um consenso quanto à tese de que as cidades e suas economias são cada vez mais determinantes para a ordem internacional.

Para explicar essa tendência, destacam-se aqui duas perspectivas teóricas:

1) De um lado a corrente de Jordi Borja, Manuel Castells e François Ascher, dentre outros, que preconiza que o mundo vive uma revolução tecnológica baseada no surgimento de novas tecnologias de informação, que viabilizaram os processos de globalização econômica. Para esses autores, as novas tecnologias de informação viabilizaram uma mudança radical nas formas de produção e consumo, de modo que as atividades econômicas estrategicamente dominantes passaram a se organizar em redes com abrangência global. Desse modo, as cidades são descritas como capazes de se moldar às exigências de uma nova economia global, na

medida em que se adaptem para atender às demandas dos fluxos econômicos internacionais, criando as infraestruturas de comunicação e de capacitação técnica, bem como administrando politicamente os conflitos entre as demandas econômicas globais e a afirmação local da identidade dos cidadãos;

2) De outro lado, a corrente representada por teóricos marxistas como David Harvey, Mike Davis, Neil Smith, que vê na globalização um processo eminentemente econômico voltado a reorganizar a acumulação capitalista no nível global. Tratou-se de um processo marcado pela expansão do neoliberalismo como ideologia dominante em todos os cantos do planeta e que levou a um impressionante aumento da concentração de renda em todo o mundo, de modo que os problemas urbano-ambientais são explicados como um elemento importante na estruturação desse processo.

2.1) CIDADES E GLOBALIZAÇÃO NA ERA DA INFORMAÇÃO

Segundo a primeira corrente, as cidades e as sociedades contemporâneas passam por uma “profunda transformação histórica e estrutural”, que leva à inauguração de uma nova era na História, denominada “era da informação”. (Borja e Castells 1997, p. 21) Essas profundas mudanças decorrem de uma revolução nas tecnologias de informação, que transformaram as comunicações e possibilitaram um processo de globalização econômica sem igual, modificando por completo as formas de produzir, consumir, pensar.

Para Saskia Sassen (2007, p. 51),

Cada fase da longa história da economia mundial coloca questões específicas sobre as condições particulares que a possibilitam. Uma das propriedades-chave da fase atual é a influencia das tecnologias da informação e o associado incremento da mobilidade e da liquidez do capital.

Segundo Borja e Castells (1997, p. 21) “as atividades estrategicamente dominantes, desde os mercados financeiros até os grupos de

comunicação, em todos os planos, estão organizadas em redes globais de decisão e de intercâmbio de informações.” Para esses autores, as possibilidades trazidas pelas novas tecnologias constituíram a infraestrutura necessária para o surgimento de uma **economia global**, em que “as atividades estrategicamente dominantes funcionam em tempo real ou potencialmente real, como uma unidade em nível planetário.” (Borja e Castells 1997, p. 24)

Borja e Castells (1997, p. 21) esclarecem, no entanto, que essa nova configuração econômica global não abrange todo tipo de atividade humana, mas sim um restrito campo de “atividades estrategicamente dominantes”, como os mercados de capitais, as redes de notícias e de telecomunicações, os grandes conglomerados de empresas multinacionais, os serviços avançados atrelados a essas redes.

Assim, em face dessa noção de globalização, uma primeira conclusão a ser feita seria no sentido de que a mobilidade do capital e a integração econômica em nível global das atividades estratégicas estariam a exigir novos formatos urbanos adaptados a essa nova realidade.

A nova realidade econômica e as possibilidades trazidas pelas novas tecnologias indicam para uma superação do modelo das cidades industriais, espacialmente concentradas, colocando em cheque a noção de cidade (historicamente as cidades se caracterizam como centros de concentração de informação, de articulação das atividades produtivas e de reprodução social), uma vez que relegada a uma posição secundária, de mero reflexo local dos processos de globalização econômica.

Conforme destaca Saskia Sassen (2009, p. 53) o discurso sobre globalização, novas tecnologias e cidades que emergiu após a década de 1980 preconizava o fim das cidades com centros econômicos principais, tendo em vista a existência de um sistema econômico global como uma manifestação da articulação entre comunicações globais e o poder das corporações transnacionais.

No entanto, essa perspectiva de leitura sobre cidades e globalização não se verificou, uma vez que não houve uma perda de importância dos centros urbanos em face da globalização. Pelo contrário, o processo de urbanização do planeta caminha rápido e a população urbana mundial já prevalece sobre a rural. Ocorre que as cidades assumem uma nova feição, caracterizada pela descontinuidade na ocupação do espaço e pelo fato de se conectarem às atividades estrategicamente dominantes, interligando-se transnacionalmente. Constituem-se, assim, centros urbanos de gigantescas dimensões e de grande influência territorial. Surgem assim as grandes metrópoles contemporâneas, que, para além da articulação global, também exercem influência interna, centralizando redes locais de cidades menores.

Ascher (2012, p. 19-20) define as cidades “como agrupamentos de população que não produzem seus próprios meios de subsistência.” Com essa definição, o autor esclarece que a existência das cidades, bem como sua dinâmica de desenvolvimento, dependem do modo como se estabelecem as relações entre aqueles que produzem os bens necessários à sobrevivência de todos e os que produzem bens manufaturados (artesãos), bens simbólicos (sacerdotes, artistas, etc.) e o poder/proteção (guerreiros). Assim, as cidades sempre serão uma resultante da concepção de diferentes formas de se dividir técnica, social e espacialmente a produção de bens e serviços para a existência de uma sociedade.

Dessa forma, a história das cidades será a história das diferentes técnicas que se vão concebendo ao longo do tempo para prover o transporte e o armazenamento de bens, informações e pessoas. A globalização, portanto, estaria na origem de uma nova fase de organização das cidades, para esses autores.

2.1.1) Capital e globalização

A globalização e a “era da informação”, portanto, são fundamentais para entender a existência de metrópoles globais e explicar a importância das cidades nos dias atuais, razão pela qual se passa agora a uma consideração sobre as relações entre globalização e desenvolvimento urbano.

No entendimento desta corrente teórica, economia global é diferente de economia mundial (processo antigo, que remonta ao século XVI, em que se estabelecem relações econômicas entre diferentes partes do globo, mas sem criar um sistema integrado) e de internacionalização da atividade produtiva (em que os conglomerados econômicos ganham uma dimensão internacional, instalam-se em diversos pontos do planeta e podem abranger diferentes mercados consumidores).

Para Saskia Sassen (2009, p. 51), o que caracterizou os períodos anteriores de mundialização ou de internacionalização da economia, foi a articulação dos estados nacionais na origem e na organização desses processos, destacando a autora que, historicamente,

tem havido grandes processos econômicos transfronteiriços: fluxos de capital, mão de obra, bens, matérias-primas, turistas.... porém, em grande medida, estes processos foram produzidos dentro dos limites de sistemas interestatais. O sistema econômico internacional estava basicamente articulado em torno desse sistema interestatal.

Na formulação de Borja e Castells (1997, p. 23-24),

Por economia global entendemos uma economia na qual as atividades estrategicamente dominantes funcionam em tempo real ou potencialmente real, como uma unidade em nível planetário. Tal é o caso dos mercados de capitais, que estão mundialmente integrados, mediante conexões eletrônicas instantâneas, processadas por sistemas de informação com grande capacidade de memória e de tratamento de informação.

Assim, a diferença está em que, mediante novas possibilidades tecnológicas⁶, algumas atividades estratégicas passam a funcionar mediante um sistema

6 O desenvolvimento de novas tecnologias de informação inicia-se na década de 1940, porém, a sua aplicação sistemática, modificando a organização e a capacidade de

único em nível planetário, integrando e aproximando os mais distantes pontos do planeta. Observe-se que o conceito de Borja e Castells coloca ênfase na globalização do capital, uma vez que os autores deixam claro que a globalização processa-se em relação às atividades consideradas estrategicamente dominantes.

Ascher (2012, p. 37) apresenta uma definição bastante semelhante de globalização, destacando a internacionalização dos processos econômicos, acompanhada de uma 'mobilidade generalizada':

A globalização se distingue das fases prévias de internacionalização da economia pelo fato de que já não consiste somente no movimento de pessoas, capitais, matérias-primas e mercadorias, uma vez que se efetiva pela organização dos processos de produção em escala internacional e por uma mobilidade generalizada.

Para o autor a globalização acontece no contexto de uma nova forma de capitalismo (o capitalismo cognitivo), inserido no âmbito de uma nova “economia cognitiva”, definida pelo autor como “(...) baseada na produção, apropriação, venda e uso de conhecimentos, informação e procedimentos.” (ASCHER 2012, p. 44)

O que torna possível essa economia global são as tecnologias de informação, que propiciam a criação de redes globais de controle sobre todos os processos de empresas com operações em diferentes áreas do globo. Assim, a conjugação dos tradicionais fatores de produção (trabalho, capital e recursos naturais) não é mais o elemento determinante dos processos de transnacionalização das corporações. No âmbito de uma nova economia global, as grandes corporações devem

processamento de informações, em unidades produtivas, escritórios, empresas, setores de administração pública passa a ocorrer somente na década de 1970, a partir de centros tecnológicos e industriais instalados nas regiões da Califórnia e da Nova Inglaterra, Estados Unidos. (conforme Borja e Castells 1997, p. 23)

ter capacidade para aplicar o conhecimento e as tecnologias de informação em todos os seus processos. Ou seja, conhecimento, comunicação e uso das tecnologias de informação nos processos econômicos passam a ser fatores de produção de extrema relevância, tanto nos setores estratégicos mais avançados, quanto nas tradicionais indústrias de transformação. (BORJA e CASTELLS 1997, p 24-25)

Ascher (2012, p. 44) destaca que,

os resultados de uma empresa industrial dependem hoje, em primeiro lugar, de sua capacidade de conhecer os mercados, de utilizar conhecimentos técnicos e científicos, de inventar respostas, de desenvolver capacidade para a inovação, de organizar processos, dirigir reações frente aos acontecimentos, de analisar custos, coordenar ações e controlar a comunicação em caso de crise.

E, para acompanhar esse processo de mudanças, as empresas assumem nova forma organizacional, denominada “empresa-rede”. Isso significa que as empresas não precisam mais ter pesadas estruturas de organização para aglutinar todo tipo de função necessária ao desenvolvimento de suas atividades. Muitas funções podem ser descentralizadas para outras empresas (pertencentes ou não ao mesmo grupo), reduzindo custos, de modo que, em havendo a utilização de uma boa tecnologia de informação para articular muitos processos descentralizados, os ganhos em eficiência e lucratividade poderão ser grandes.

Uma vez que essa forma da empresa rede é adotada em amplos setores da economia, constituindo-se inúmeras redes de interação em um sem número de empresas, forma-se assim o desenho de uma economia complexa, assemelhado a um emaranhado confuso de redes sobrepostas.

Nesse sentido, Borja e Castells (1997, p. 25) esclarecem que se trata aqui de um processo de

descentralização das grandes empresas, criando unidades de gestão semi-autônomas (...) pelo qual, em um momento dado e em um lugar concreto, o agente econômico real não é uma empresa, no sentido

tradicional do termo, mas um segmento constituído por uma rede de segmentos de empresas. Assim, o que caracteriza os novos processos de organização, gestão e produção é essa forma absolutamente flexível e dinâmica, mas ao mesmo tempo instável, de atividade econômica.

A diferença, portanto, está na criação de uma grande e complexa estrutura de controle sobre os processos de produção, de tal maneira que seja possível monitorar e dirigir esses processos à distância, ampliando as capacidades da corporação e reduzindo custos. É nesse sentido que as ideias de mobilidade do capital e redução das distâncias são colocadas como as características marcantes da globalização.

Porém, essa análise sobre a globalização descreve um processo deslocado de coordenadas espaciais, como se a globalização ocorresse em uma dimensão alheia a qualquer determinação geográfica, criando a impressão de que as corporações internacionais teriam um poder de controle onipresente sobre a economia global.

A grande diferença das teorias de Saskia Sassen sobre cidades e globalização reside em descrever a importância do nível local para a globalização. Assim, o lugar e suas características podem representar uma localização estratégica para as atividades das corporações. Mais do que isso, as características locais podem representar uma condição para o desenvolvimento das atividades das corporações.

Para explicar sua teoria, Saskia Sassen (2009, p. 51-53) descreve sete hipóteses para descrever as relações entre globalização e cidades globais, as quais valem a pena resenhar:

- primeiro, a dispersão geográfica das atividades econômicas e a integração mútua dessas atividades nas redes globais exige uma proporcional capacidade gerencial das sedes das corporações. Ou seja, a gestão e o financiamento de uma grande e complexa rede de operações exigem das corporações uma estrutura central de gestão proporcionalmente grande e complexa;

– segundo, dada a grande magnitude e complexidade das demandas gerenciais pendentes sobre as administrações centrais das corporações, serviços altamente especializados como contabilidade, assessoria jurídica, implantação de tecnologias de informação, gestão de pessoal, dentre outras funções, passam a ser contratados de outras empresas, reduzindo custos e a sobrecarga de funções que devem ser desempenhadas pelas sedes das corporações;

– terceiro, a atuação das empresas terceirizadas implica na formação de economias de aglomeração, uma vez que essas empresas devem trabalhar de forma ágil e precisam estar próximas de toda a gama de serviços correlacionados de que necessitam para desempenhar suas funções;

– quarto, uma vez que as sedes das grandes corporações tenham terceirizado grande parte de suas funções, restam as funções mais estratégicas da empresa, que não necessitam estar situadas exatamente no mesmo espaço onde se encontram as economias de aglomeração e podem ser deslocadas para localizações próximas, situação essa que leva a certa flexibilidade na eleição do local, ou dos locais, de instalação de sedes e subsedes para o desempenho das funções mais centrais das corporações;

– quinto, as empresas terceirizadas que prestam os serviços altamente especializados para as grandes corporações também necessitam criar uma rede de serviços que possa atender as corporações em qualquer lugar do mundo. Assim, a rede de serviços especializados de um grande centro global estende-se a outros centros globais, propiciando, no limite, a formação de um “sistema urbano transnacional”. Nesse sentido, Saskia Sassen (2009, p. 52) esclarece que

as trajetórias econômicas das cidades estão cada vez mais desconectadas de sua área de influência, ou até de suas economias nacionais. Assim, se está produzindo, pelo menos de forma incipiente, a formação de sistemas urbanos transnacionais. Essas redes transnacionais têm cada vez mais importância para os principais centros mundiais de negócios. Não existe uma única cidade global e,

nesse sentido, a situação é muito diferente daquelas das capitais imperiais do passado.

– Sexto, a constituição de centros de serviços especializados nas cidades globais gera uma grande demanda por trabalho altamente qualificado, o que significa a presença de uma nova elite econômica nas cidades globais. Ocorre que a presença dessa elite vai causar um grande impacto sobre a estrutura social e econômica da cidade, de um lado, pela demanda de infraestruturas e serviços voltados a essas pessoas, alterando o valor dos espaços urbanos e, de outro lado, pela sobrevalorização da remuneração desses trabalhadores especializados, causando uma desvalorização do trabalho não especializado;

– sétimo, a crescente informalização de atividades econômicas não incluídas no rol das atividades globalizadas altamente especializadas. Assim, uma vez que tais atividades são necessárias, mas não conseguem obter incentivos econômicos para sustentar a sua continuidade no mesmo local em que tradicionalmente se encontravam, resta a alternativa de passar para a informalidade, desrespeitando regras de toda ordem, desde a legislação urbanística, até a proteção do trabalhador.

Conforme se observa das sete hipóteses descritas acima, as cidades são uma condição necessária para a globalização econômica, uma vez que abrigam as economias de aglomeração que suportam as redes globalizadas das grandes corporações. As novas tecnologias de informação, bem como a financeirização da economia trouxeram a possibilidade de expandir as corporações por todo o globo. No entanto, tal possibilidade não dispensa a presença de uma sede central capaz de controlar eficazmente os processos das corporações, as questões de propriedade e a distribuição de benefícios.

Portanto, falar em globalização não implica somente em explicar a mobilidade do capital e descrever as redes de corporações espalhadas pelo mundo. Muito mais do que isso, a globalização subentende a presença de um espaço específico,

a cidade, na qual se concentram as economias de aglomeração necessárias para suportar os processos de internacionalização.

O problema todo está em que as redes globais (de corporações, de finanças e de serviços especializados) necessitam de economias de aglomeração, de modo que a dispersão global de atividades econômicas será proporcional às capacidades dessas economias de aglomeração para controlar todo o processo de dispersão. Existe aí uma dinâmica com dois processos aparentemente contraditórios; o primeiro, de dispersão global de atividades econômicas, e, o segundo, de concentração de funções gestão desses processos. Não é, portanto, a tecnologia ou a disponibilidade de capitais que, por si sós, determinam a dinâmica da globalização.

Essas teses são defendidas por Saskia Sassen, para quem a globalização ocorre mediante uma “dinâmica de dispersão e de centralização”, segundo a qual, a expansão das redes globalizadas só é possível graças a existência de economias de aglomeração com serviços especializados para controlar todo o processo.

A autora assim sintetiza suas reflexões:

Desenvolver categorias com as de lugar e processos de trabalho não implica em negar a importância da hipermobilidade e do poder econômico. Pelo contrário, põe de manifesto o fato de que muitos dos recursos necessários para as atividades econômicas globais não são móveis e estão profundamente integrados em lugares geográficos como as cidades globais, as regiões de influência das cidades globais e as zonas francas industriais. (SASSEN 2009, p. 53)

As redes de negócios se beneficiam das economias de aglomeração e, portanto, florescem nas cidades, inclusive num momento como o atual, no qual são possíveis comunicações globais simultâneas. Examinei essa questão em outros trabalhos e concluí que a variável chave que contribui para a concentração espacial das funções centrais e das economias de aglomeração a elas associadas é o grau em que é possível ocorrer a dispersão, mantendo-se a concentração sobre o

controle, sobre a propriedade e sobre a distribuição de benefícios.
(SASSEN 2009, p. 54)

Em outro artigo, Saskia Sassen (2007, p. 37) defende a mesma reflexão, nos seguintes termos:

A geografia da mundialização entranha uma dinâmica de dispersão e de centralização simultaneamente, característica que somente agora começou a ser reconhecida. As tendências de dispersão em grande escala das atividades econômicas nos níveis metropolitano, nacional e mundial que associamos com a mundialização contribuíram para novas formas de centralização territorial das operações de gestão e controle de alto nível. A dispersão espacial da atividade econômica possibilitada pela telemática contribui para uma expansão das funções centrais, a fim de que essa dispersão seja produzida sob a contínua concentração (que tão bem caracteriza o sistema econômico atual) do controle, da propriedade e da obtenção de benefícios. (Saskia Sassen 2007, p. 37)

Acontece que essa dinâmica de dispersão e centralização da globalização, aliada às possibilidades geradas pelas novas tecnologias da informação, provoca um impacto importante sobre as concepções tradicionais de centralidade das cidades. De fato, conforme se viu acima, com a possibilidade de se deslocar as sedes das grandes corporações, perde sentido a noção de um centro urbano no qual devem obrigatoriamente estar instaladas as atividades mais importantes das cidades. Isso não significa, porém, que as cidades deixam de ser centros que concentram atividades e informações. O problema está em que essa concentração de atividades e informações, ainda que organizada segundo uma lógica de centralidade, deixa de coincidir com a localização geográfica dos tradicionais “centros de cidades” ou dos tradicionais centros financeiros das cidades.

A novidade está em que as centralidades urbanas passam a variar conforme a disponibilidade de área, a evolução histórica dos centros urbanos e as dinâmicas específicas das atividades econômicas que interferem na organização do

espaço urbano. Desse modo, as antigas áreas centrais podem dissolver-se em diversos centros dispersos em uma região metropolitana, que se transforma numa rede de centralidades, todas elas conectadas entre si por avançadas vias de informação. Outra hipótese de revisão das centralidades urbanas é a revitalização de antigas áreas centrais, que são recriadas e voltam a abrigar as atividades econômicas mais relevantes. Pode ocorrer também o aparecimento de uma nova 'centralidade urbana transnacional', caracterizada pelos intensos fluxos de negócios que ligam diversas cidades-globais, como nos casos dos eixos Teerã-Dubai, São Paulo-Mercosul, Nova York-Londres-Paris-Tóquio.

Essas novas hipóteses de estruturação das centralidades urbanas são descritas por Saskia Sassen (2009, p. 58-59), que enumera três formas pelas quais as centralidades urbanas se manifestam atualmente: o antigo distrito financeiro, “profundamente reconfigurado pelas mudanças tecnológicas e econômicas”; a “retícula regional”, caracterizada pela dispersão de centros financeiros densamente ocupados, dentro de uma região metropolitana e; o centro transterritorial, constituído pela integração dos principais centros financeiros e de negócios do mundo através da telemática e de intensas transações econômicas.

Essas novas centralidades em forma de rede, interligadas por avançadas vias de informação e por intensos circuitos de negócios, conseqüentemente, conduzem a uma revisão das noções tradicionais de centralidade e marginalidade, de modo que tudo aquilo que não estiver internalizado nessas redes será colocado em uma posição marginal. Assim, é possível flagrar áreas urbanas degradadas que, apesar de fisicamente próximas de importantes centros financeiros, são relegadas a uma posição de marginalidade por não estarem integradas nas redes de negócios.

Além disso, infraestruturas tradicionais de comunicação e transportes, como aeroportos, rodovias, linhas de trem, telefonia, também são reconfiguradas para atender às mesmas necessidades de integração dos novos centros financeiros e de negócios, direcionando grandes investimentos para essas áreas.

A explicação dessa nova dinâmica das centralidades urbanas, a partir da necessidade de se criar economias de aglomeração para sustentar a dispersão global das corporações, esclarece o problema do estilhaçamento dos centros urbanos (splintering cities) levantado no capítulo um deste trabalho. Assim, a forma da 'retícula regional', caracterizada pela pluralidade de centros negócios geograficamente dispersos, pela interligação desses centros através avançadas redes de informação e pela concentração de infraestruturas nesses nódulos centrais, é fortemente condicionada pela necessidade de sustentação dos processos econômicos globais.

Nesse contexto, é possível entender as observações de Borja e Castells de que a globalização não é um processo simétrico, capaz de beneficiar igualmente amplos setores da sociedade. De fato, destacam esses autores que:

O que caracteriza a nova economia global é o seu caráter extraordinariamente includente e excludente, ao mesmo tempo. Includente daquilo que cria valor e que se valoriza, em qualquer país do mundo. E excludente daquilo que se desvaloriza ou tem seu valor diminuído. É um sistema em que a criação de valor e o consumo intensivo se concentram em alguns segmentos conectados em escala mundial, enquanto que, para amplos setores da população, de dimensão variável segundo cada país, produz-se uma transição de uma situação anterior de exploração para uma nova situação de irrelevância estrutural. (BORJA e CASTELLS 1997, p. 24)

De outro lado, François Ascher vê de forma otimista essa nova configuração da economia e dos centros urbanos, defendendo que se trata de uma fase de desenvolvimento, caracterizada pela superação dos sistemas de planificação, embasados nas teorias de Ford e Keynes. Para Ascher (2012, p. 45), a planificação deixou de ser uma ferramenta eficiente tanto para o planejamento urbano quanto para a economia, uma vez que a nova economia global é caracterizada por grande diferenciação social e pela consequente diversificação da demanda, de modo que a planificação deixou de ser uma ferramenta eficiente na eliminação das incertezas decorrentes da dinâmica econômica. Assim, “as receitas keynesianas se tronaram

antiprodutivas em economias mais abertas; a intervenção do Estado de bem-estar se tornou mais cara e perniciosa.”

Ascher (2012, p. 46-53), então, destaca a necessidade de adaptar-se a uma nova economia cognitiva, caracterizada, conforme já mencionado acima, “pelas indústrias e serviços em que predominam a produção, venda e utilização de conhecimentos, informações e procedimentos.”

Acontece que, no entendimento do autor, essa nova economia cognitiva é essencialmente urbana, uma vez que a produção de conhecimentos se dá no espaço urbano, nas redes de empresas geradoras de conhecimentos e tecnologias instaladas nas economias urbanas (ASCHER 2012, p. 47). Daí, a necessidade de se compreender esses novos processos econômicos e fomentar o desenvolvimento econômico das cidades, atingindo, por consequência, melhores patamares de desenvolvimento em geral.

Daí, Ascher (2012, p. 48) defende que,

O desenvolvimento econômico das cidades descansa cada vez mais na acessibilidade, ou seja, na conexão com as grandes redes de transportes terrestre e aéreo e no potencial de gerar mão de obra qualificada. A atração das jovens camadas médias e altas se converte assim em elemento central das políticas urbanas, que dão prioridade ao desenvolvimento da qualidade de vida, dos equipamentos de educação, da cultura, do lazer e da própria imagem da cidade.

Portanto, Ascher desenvolve uma perspectiva otimista no sentido e que poderá haver importantes progressos sociais e econômicos mediante o uso das tecnologias de informação no aprofundando os processos de uma economia cognitiva e urbana.

No entanto, em desacordo com a perspectiva de Ascher, é importante observar que o a utilização de tecnologias avançadas de informação, de forma conjugada com pesados investimentos em infraestrutura urbana, não implica

automaticamente em avanço para melhores condições sociais. A suposição de que a aplicação massiva de novas tecnologias de informação ao desenvolvimento urbano geraria condições para estender a todos os serviços e bem-estar é meramente teórica, não se verificando na realidade de qualquer cidade do mundo.

Conforme constata Saskia Sassen (2009, p. 59), existe grande quantidade de estudos pregando o fim das hierarquias e das desigualdades espaciais nas cidades, pelo uso intensivo das novas tecnologias de informação no meio urbano. Para essa corrente teórica, a aplicação da tecnologia levaria a uma situação de universalização da conectividade, que abriria a todos a oportunidade de se emancipar. Os dados concretos, no entanto, demonstram que, apesar dos investimentos em tecnologia e em infraestrutura, resultando em grande ampliação dos centros urbanos nas décadas recentes, as desigualdades espaciais de toda ordem permanecem.

Conforme se viu no primeiro capítulo, a globalização e a recente crise econômica global resultaram no aumento da desigualdade social e da concentração de renda, inclusive em centros urbanos de países desenvolvidos, nos quais a presença do Estado de Bem-Estar sempre foi marcante. Conforme se viu, as periferias pobres não só persistem nos países em desenvolvimento, como também passaram a ser uma realidade nos centros urbanos em países centrais.

Ademais disso, a respeito da globalização econômica, Saskia Sassen (2009, p. 54) constata que as redes financeiras globais estão situadas em sua maioria em cidades do norte, de modo que mais da metade de todo mercado financeiro global se concentra nas cidades do norte, caracterizando uma evidente hierarquia dos centros urbanos. Também estão concentrados nas principais cidades do norte desenvolvido os serviços altamente especializados (concentrados nas economias de aglomeração) que sustentam a internacionalização das grandes corporações. (SASKIA SASSEN 2009, p. 55)

As hierarquias e desigualdades espaciais, portanto, evidenciam-se como uma constante no processo de globalização, uma vez que a aplicação das

tecnologias de informação não está voltada para a emancipação social, mas sim para a sustentação das redes globais de finanças e de corporações.

O capital, portanto, reivindica sua parcela de poder sobre a organização do espaço urbano, para transformar as cidades em plataformas de sustentação dos processos de internacionalização das grandes corporações.

No entanto, as cidades não são feitas só dos centros de serviços altamente especializados que sustentam as redes globais de corporações. Também o trabalho participa dos processos de globalização e reivindica sua parcela de poder sobre a organização do espaço urbano.

2.1.2) Trabalho, informalidade e globalização

As teorias sobre globalização que focam somente o aspecto da mobilidade do capital e a necessidade de serviços altamente especializados deixam de lado um aspecto fundamental e igualmente relevante para as dinâmicas econômicas atuais. Trata-se do trabalho de baixa remuneração, não vinculado diretamente às atividades estratégicas para a globalização. Apesar das funções dos altos executivos das corporações parecerem ser o único elemento necessário ao processo de globalização, há que se levar em conta que o trabalho não especializado também é relevante, não só porque contribui para sustentar as atividades econômicas das empresas, mas também porque origina importantes economias de escala e demandas políticas. Assim, se, de um lado, os executivos que dirigem as operações de uma companhia transnacional são considerados importantes porque supostamente dirigem os processos estratégicos, de outro lado, os trabalhadores que desempenham atividades de baixa remuneração são igualmente relevantes, uma vez que além de imprescindíveis na base de todas as atividades econômicas, também se constituem em grandes mercados consumidores, gerando as escalas necessárias para os processos globais.

No cotidiano de trabalho do complexo de serviços predominantes para economia, dominado pelas finanças, uma grande proporção dos postos de trabalho é de tipo manual e pouco remunerado, muitos

deles ocupados por mulheres e imigrantes. Ainda que esses tipos de trabalhadores e postos de trabalho nunca apareçam representados como parte da economia mundializada, em realidade, formam parte da infraestrutura dos postos de trabalho pela direção e aplicação do sistema econômico mundializado, inclusive para o caso das avançadas finanças internacionais. (SASKIA SASSEN 2007, p. 38)

Ocorre que, quando se observa a globalização da perspectiva local, ou seja, da perspectiva do funcionamento concreto das economias de aglomeração que se instalam nas cidades, é possível perceber que a maior parte da força de trabalho que a sustenta é composta por profissionais de baixa remuneração. A globalização, dessa forma, não se caracteriza pela ideia de simetria, pois privilegia somente as funções altamente especializadas, consideradas relevantes para a gestão das grandes corporações, porque necessárias para o controle dos processos de internacionalização, de distribuição de dividendos e de manutenção da propriedade privada.

As relações de trabalho são, portanto, um aspecto importante a ser considerado nas novas dinâmicas econômicas e, seguramente, acarretam impactos substanciais sobre a organização das cidades. Existe um consenso entre os autores quanto ao fato de estar em curso uma modificação nas relações de trabalho. No entanto, há divergências quanto à importância que se atribui a essas modificações, de modo que, num extremo, há os que entendem que se trata de um efeito colateral e secundário de uma dinâmica econômica que deve ser entendida e fomentada, enquanto, para outros, as profundas implicações sociais provocadas pelas mudanças no trabalho são motivo colocam essas mudanças numa posição central da dinâmica econômica.

Borja e Castells (1997, p. 26) entendem que “a partir da transformação tecnológica e organizativa da nova economia da informação/global, estamos assistindo a uma profunda transformação das relações de trabalho e da estrutura de emprego em todas as sociedades.” a globalização modifica substancialmente as relações de trabalho em todo o mundo, porém esses autores

atribuem maior relevância ao trabalho altamente especializado ligado às atividades econômicas estratégicas, descrevendo a informalização do trabalho não especializado como um resultado negativo, mas não como parte do processo de globalização.

O trabalho altamente qualificado também está constituindo-se em mercado global, enquanto as massas de emigrantes pobres e sem qualificação atuam mais como exército de reserva do que como forma de globalização. (...) É um sistema no qual a criação de valor e o consumo intensivo se concentram em alguns segmentos conectados em escala global, enquanto que, para amplos setores da população (variáveis conforme a realidade local), produz-se a transição de uma situação anterior de exploração para uma nova irrelevância estrutural, do ponto de vista da lógica excludente da globalização. (BORJA E CASTELLS 1997, p. 24)

A perda de valor do trabalho assalariado não especializado e a informalização das relações de trabalho têm diversas origens. Em primeiro lugar, pode-se apontar a organização das corporações em redes globais, que possibilita a busca de vantagens competitivas em todo mundo. Nesse caso, as corporações tendem a instalar-se em locais onde haja pouca regulação sobre o trabalho e sobre outras matérias, como meio ambiente e tributação.

Ademais, esse modo de se buscar maiores vantagens competitivas ocorre mesmo quando os grandes grupos econômicos não se instalam nas regiões onde há baixa regulação, uma vez que poderão contratar os serviços de empresas locais ou de grupos menores, os quais se beneficiam das vantagens da baixa regulação e as repassassem ao fornecer bens e serviços a custos menores.

Em segundo lugar, a flexibilização das relações de trabalho também acontece como decorrência da descentralização e da flexibilização dos processos nas empresas. Na medida em que novas tecnologias permitem o controle de inúmeras e heterogêneas tarefas à distância, as quais são coordenadas por sistemas de informação, passa a ser possível às empresas lançar mão da terceirização de mão de obra, do trabalho autônomo, do trabalho eventual, da consultoria e assim por diante.

Dessa forma, as novas tecnologias de informação permitem que as empresas terceirizem grande parte da demanda por trabalho de que necessitam em seus processos.

Conforme destacam Borja e Castells (199, p. 27),

enquanto a revolução industrial consistiu em agregar a força de trabalho de camponeses expulsos de suas terras e de artesãos esbulhados de seus meios de produção, para formar o sistema social da fábrica, a atual revolução tecnológica, ao contrário, dirige-se para a individualização das tarefas e para a fragmentação do processo de trabalho, reconstituindo, depois, a unidade do processo mediante as redes de comunicação.

Assim, a globalização provocou uma mudança radical nas condições trabalho em todo o mundo. Nos países desenvolvidos, a desinstalação das unidades produtivas provocou uma enorme queda na quantidade dos empregos industriais que, em certa medida, foi compensada pela geração de novas funções legadas às já mencionadas atividades estrategicamente dominantes.

Ascher (2012, p. 44) concorda com essa tendência, destacando que

o caráter estratégico da economia cognitiva se confirma de certa forma no procedimento de certos setores das grandes empresas dos países desenvolvidos, que parecem deixar a produção material aos outros – ao resto do mundo – e que se concentram nas novas tecnologias, atraindo capitais e pessoal qualificado de todo o mundo, para garantir seu desenvolvimento.

As novas funções criadas, no entanto, se estruturam segundo a lógica da informalização, constituindo-se em variadas formas de trabalho, como o trabalho temporário, o trabalho por conta própria, por tempo parcial, por consultoria e assim por diante. Dependendo da relevância das atividades desempenhadas (para a

economia cognitiva ou para as atividades estrategicamente dominantes) essas novas formas de trabalho podem ser muito bem remuneradas.

No que toca à questão das relações de trabalho, a globalização também gerou importantes conseqüências para os países pobres ou em desenvolvimento. O ponto mais relevante foi a geração de postos de trabalho industrial, que aumentaram substancialmente nos países em desenvolvimento devido à migração de unidades produtivas dos países centrais. Os países em desenvolvimento tiveram a instalação de algumas atividades estrategicamente dominantes em algumas de suas cidades principais. No entanto, a informalização foi a regra, tanto na criação das oportunidades de trabalho bem remunerado, quanto no movimento de terceirização para serviços de baixa remuneração.

Além disso, a instalação, nos países pobres ou em desenvolvimento, de unidades industriais em busca de trabalho precário e de baixo custo, gerou relações de trabalho que mais se assemelham à condição de escravidão.

Destacam Borja e Castells (1997, p. 28) que a informalidade está presente tanto para conservar velhas formas de exploração dos trabalhadores da indústria, que agora são obrigados a trabalhar informalmente para empresas terceirizadas, quanto para criar novas formas de trabalho informal, na base dos serviços transnacionais de alta especialização que sustentam os processos de globalização:

as novas tecnologias permitem articular formas arcaicas de superexploração local com redes produtivas modernas orientadas à competição global. A economia informal, a velha e a nova, ao mesmo tempo, é a forma extrema de flexibilização que caracteriza as novas relações produtivas em uma economia de informação, globalizada e polarizada.

Para além de constatar a informalização como um problema, Saskia Sassen entende que o trabalho de baixa remuneração, exercido em grande parte por imigrantes, constitui uma das forças que atua efetivamente nas cidades e na

economia global, assumindo, ao lado do capital, um papel central nas questões políticas e econômicas.

Explica a autora (SASKIA SASSEN 2007, p. 38) que, com a globalização, passa a existir uma nova “geografia da centralidade e marginalidade”, na qual as desigualdades existentes são reeditadas e novas dinâmicas de desigualdade são criadas. Antigas cidades industriais e portuárias permanecem com suas populações empobrecidas, mas no momento atual, a atividade industrial passa a ser uma atividade desvalorizada e secundária em relação aos serviços financeiros (e outras funções ligadas à globalização), de modo que as desigualdades preexistentes se aprofundam e se reeditam mediante outras dinâmicas econômicas. Cidades globais movimentam grandes fortunas na medida em que concentram as atividades importantes para a globalização, enquanto outros centros urbanos da grande área de influência dessas cidades assumem funções acessórias, colocando-se em uma posição de marginalidade. Dentro das próprias cidades, as áreas que abrigam as atividades estratégicas (os centros financeiros e de negócios, espalhados pela região metropolitana) e os trabalhos bem remunerados são sobrevalorizadas, enquanto que os setores da cidade não alocados para atividades estratégicas padecem de muitas carências, quedando-se em posição de marginalidade. Outro ponto destacado nessa nova geografia da centralidade e marginalidade são as diferenças de remuneração entre os trabalhadores altamente especializados que exercem as funções estratégicas para a globalização, e a grande massa dos trabalhadores urbanos, não especializados ou com baixa especialização, que se resigna com a desvalorização de seu trabalho, considerado de pouco valor agregado. Todos esses casos constituem hipóteses de desigualdade geradas ou reeditadas em razão da globalização.

Mas, há ainda outra relação centralidade/marginalidade destacada por Saskia Sassen (2007, p. 39), que tem repercussões importantes para a globalização econômica, distinguindo as teses da autora em face de outros investigadores. A autora desenvolve a tese segundo a qual o trabalho braçal e a prestação de serviços de baixa remuneração (em regra desenvolvidos por imigrantes), que estão na base das economias de todo o mundo, também constituem uma economia

internacionalizada, a qual, apesar de considerada marginal e, por vezes, ilícita, acaba tendo uma enorme importância, aglutinando redes (locais e internacionais) de comércio e serviços, constituindo mercados consumidores e criando fortes vínculos culturais transfronteiriços, ou seja, “desterritorializando e reterritorializando culturas do mundo inteiro”.

(...) a descrição habitual da mundialização reconhece que existe uma classe de profissionais internacionais e centros de negócios bastante internacionalizados pela presença de empresas e pessoas estrangeiras. O que não se tem reconhecido é a possibilidade de que se esteja constituindo um mercado de trabalho internacionalizado para trabalhadores braçais e serviços com baixos salários, ou a possibilidade de que exista um âmbito internacionalizado de negócios em muitas comunidades de imigrantes. Conforme a narrativa de um período histórico anterior, segue-se aplicando a esses processos a denominação de imigração. (SASKIA SASSEN 2007, p. 39)

Objetivando superar o discurso que esconde as dinâmicas globais do trabalho (provocadas pelas mudanças econômicas decorrentes da desregulação do capital e da financeirização econômica que, por sua vez, estão na origem da globalização) sob a denominação de migração internacional, Saskia Sassen (2007, p. 39) defende a seguinte tese:

Atrevo-me a sustentar que grande parte do que ainda descrevemos com a linguagem da imigração e da etnicidade é, na realidade, uma série de processos que têm a ver com: 1) a mundialização da atividade econômica, da atividade cultural e da formação da identidade e; 2) a separação racial cada vez mais marcada dos segmentos do mercado de trabalho, razão pela qual não se reconhece como parte da avançada economia mundializada da informação os componentes do processo de produção que se estão produzindo pelo trabalho dos imigrantes.

De outro lado, quando definem sua concepção sobre globalização, como a “economia na qual as atividades estrategicamente dominantes o funcionam como uma unidade em nível planetário e em tempo real”, Borja e Castells

(1997, p. 24) enumeram quais seriam essas atividades estrategicamente dominantes (os mercados financeiros, a gestão das principais empresas, a produção industrial e os serviços avançados) e acrescentam que

O trabalho altamente qualificado também vai se constituindo como mercado global, mas as massas de emigrantes pobres e sem qualificação atuam mais como exército de reserva do que como forma de globalização. Em geral, o capital é global, porém a maior parte do trabalho é local.

Além disso, Borja e Castells (1997, p. 26) destacam também que a tecnologia e os avanços da sociedade da informação não implicam necessariamente no aumento do desemprego, em que pese entenderem que os avanços tecnológicos e o novo formato da empresa-rede (conforme visto acima) são causa da informalidade nas relações de trabalho. As conclusões desses autores, baseadas em pesquisas realizadas na década de 1990, são no seguinte sentido:

Os resultados das investigações empíricas dos últimos dez anos (OCDE, 1994) mostram que a experiência histórica, a teoria econômica, os dados disponíveis e as projeções mais confiáveis permitem rejeitar a hipótese simplista sobre a destruição do emprego pelo desenvolvimento tecnológico atual. Assim, na OCDE, são as sociedades tecnologicamente mais avançadas as que criam mais empregos: nos Estados Unidos, no período de 1992-1995, foram criados seis milhões de novos postos de trabalho; o Japão não superou a marca dos 3,2% de desemprego. E, em ambos os países, a taxa de crescimento do emprego mais qualificado é muito superior à do emprego sem qualificação. (...) Mais ainda, em escala mundial, os novos processos de desenvolvimento na Ásia e na América Latina estão criando uma onda de industrialização sem precedentes, de forma que o número de empregos industriais no conjunto do planeta, em que pese a desindustrialização nos países da OCDE, é o mais alto da história (...).

Assim, Borja e Castells reconhecem que a informalização das relações de trabalho e as desigualdades daí decorrentes são um problema grave. Porém,

sugerem que o aumento dos postos de trabalho industrial nos países em desenvolvimento e a ampliação do trabalho qualificado nos países desenvolvidos, decorrentes dos avanços tecnológicos e da globalização, compensam as dificuldades geradas. Trata-se de uma perspectiva que é otimista em relação à globalização e aos avanços tecnológicos e que vê a informalização do trabalho como uma questão grave, mas passível de equacionamento, pois, conforme atestam os autores (Borja e Castells 1997, p. 26), “uma economia globalmente interdependente não pode prescindir de um pacto social global.”

Ascher também possui uma perspectiva otimista em relação à globalização e aos problemas sociais. O autor concebe que as sociedades atuais estão numa fase de hipermodernidade, caracterizada pela aceleração da modernização e pela superação de uma anterior racionalidade demasiado simplista, uma vez que ainda baseada em formas messiânicas ou providenciais de pensamento que marcaram a moderna ideia de progresso (ASCHER 2012, p. 30). Dessa forma, as sociedades de hoje são caracterizadas por uma completa dissociação dos vários campos sociais da família, do trabalho, da religião, da política e assim por diante, ao contrário do que acontecia em momentos anteriores da história, quando sempre as mesmas pessoas estavam presentes em todos os esses campos que, assim, encontravam-se superpostos (ASCHER 2012, p. 42). Consequentemente, hoje, as intersecções dos vários campos sociais “são cada vez menos numerosas; formam uma espécie de mil-folhas social e são os próprios indivíduos que as unem, ao passar de uma a outra várias vezes ao dia.” (ASCHER 2012, p. 42) Assim é que as sociedades de hoje são denominadas “sociedades hipertexto”, pois os indivíduos devem reunir habilidades especiais para transitar de um campo social a outro, integrando-os em sua história pessoal de vida.

No entanto, Ascher (2012, p. 43) destaca que

Para algumas pessoas, o mil-folhas de redes está completamente afastado, ou seja, os campos econômicos, familiares, locais, religiosos se superpõem. Por exemplo, os excluídos do mercado de trabalho não multipertencem; vivem em geral nos subúrbios, subsistem graças a

uma economia 'informal' local e se reúnem somente com gente de seu bairro.

Com relação ao problema da desigualdade no contexto do avanço das sociedades hipertexto para a hipermodernidade, Ascher (2012, p. 39) destaca o seguinte:

Claro que alguns indivíduos e grupos sociais experimentam graves dificuldades e um setor não desprezível da população está excluído do mercado de trabalho, encontrando-se 'desafiliado'; é verdade que a diferença entre os mais ricos e os mais pobres tem aumentado praticamente em todos os países desenvolvidos e a sociedade sofre com a violência e a falta de civismo. Porém, estamos longe de cair na anomia massiva ou de dirigirmo-nos à barbárie. Pelo contrário, as exigências de segurança, civismo e estado de direito continuam aumentando. As sociedades ocidentais, no momento, parecem seguir rumo à modernização, sem sofrer ameaças substanciais e sem que apareça qualquer alternativa radical ou verdadeiramente crível.

Os diferentes entendimentos sobre a importância do trabalho levam a diferentes concepções sobre as cidades e os instrumentos internacionais relacionados ao desenvolvimento urbano. De fato, a consideração do trabalho enquanto força determinante da globalização é um marco diferenciador da posição teórica de Saskia Sassen, pois permite levar adiante as investigações sobre as desigualdades sociais presentes no meio urbano e compreender as dinâmicas políticas daí decorrentes.

Assim, conforme descrito acima, Ascher sustenta que as desigualdades são uma decorrência da falta de adaptação de uma parcela da sociedade às exigências de uma nova sociedade hiperracional, a sociedade hipertexto, a qual precisa ser aprofundada, para que essas desigualdades desapareçam. De outro lado, Borja e Castells relacionam a desigualdade social à informalização das relações de trabalho que, por sua vez, resulta da reestruturação das corporações na era da informação (a nova forma da empresa-rede, que implica em descentralização e terceirização das atividades da empresa),

Já Saskia Sassen (2007, p. 39), distanciando-se das posições anteriores, defende que as novas economias urbanas da globalização impõem um novo regime econômico, com abrangência muito maior do que a economia local da cidade, de modo que o trabalho de grandes contingentes populacionais marginalizados nos centros urbanos não pode ser considerado um fator secundário, como se fosse um efeito colateral e passageiro de um processo (a globalização econômica e o aprofundamento da sociedade de informação) que se encontra em aperfeiçoamento.

Segundo Saskia Sassen (2007, p. 39),

Com a implantação dos processos e dos mercados mundializados nas cidades mais importantes, o setor internacionalizado da economia urbana se ampliou rapidamente e impôs um novo conjunto de critérios para valorar as diversas atividades e resultados econômicos, ou fixar seus preços, situação essa que teve efeitos devastadores em grandes setores da economia urbana. Não se trata aí de uma simples transformação quantitativa; vemos nisso os elementos de um novo regime econômico.

A questão central está no estabelecimento de uma nova economia urbana globalizada, que tem o poder de valorizar algumas atividades, em detrimento de outras. Conforme se viu no item anterior, a globalização se caracteriza pela presença de um conjunto de serviços (notadamente os serviços financeiros e outros serviços presentes nas economias de aglomeração dos grandes centros urbanos) capaz de fornecer às grandes corporações a estrutura necessária para a internacionalização de suas atividades. Assim, atividades e empresas (grandes redes de varejo, indústrias que utilizam tecnologias de ponta, ou que elaboram produtos inovadores geradores de grande demanda, serviços acessórios a esses conglomerados, dentre outros) que conseguem se articular com os serviços globais, notadamente com o setor financeiro, sobrevalorizam-se, enquanto outros setores (pequenos comércios, serviços que dependem de mão-de-obra braçal ou pouco especializada, indústria de produção de bens com baixa tecnologia) considerados de baixo valor agregado, não conseguem ter

acesso aos mesmos benefícios, ainda que grandemente demandados no âmbito das economias urbanas.

Saskia Sassen (2007, p.39) defende que essa polarização entre setores valorizados e não valorizados na economia decorre da pressão exercida pelos setores com acesso facilitado aos serviços financeiros. Veja-se o modo como a autora constrói essa tese:

Uma dessas pressões que inclina à polarização é a possibilidade de obtenção de benefícios maiores do que o habitual no setor financeiro, o que contribui à desvalorização da manufatura e dos serviços com pouco valor agregado, uma vez que esses serviços não conseguem produzir os maiores benefícios, próprios de grande parte das atividades financeiras. A capacidade para obter benefícios maiores do que o habitual de muitas das indústrias de vanguarda é inerente a uma complexa combinação de novas tendências: tecnologias que tornam possível a hipermobilidade do capital em escala mundial, aliadas à desregulação dos mercados, o que permite de fato a hipermobilidade do capital; invenções financeiras, como por exemplo, a emissão, na bolsa de valores, de títulos baseados em ativos financeiros ⁷ das empresas, o que atribui liquidez a ativos de capital até então ilíquidos, permitindo que circulem e, portanto, que passem a gerar benefícios suplementares; o aumento da demanda por serviços em todas as indústrias e a crescente complexidade e especialização desses serviços contribuiu para a sua valorização excessiva, conforme demonstra o aumento extraordinariamente elevado dos salários de profissionais de alto nível e de diretores gerais de empresas, a partir da década de 1980.

7 O texto original usa o termo “bursatilización”, aqui traduzido como emissão de títulos baseados em ativos das empresas.

Portanto, trata-se de um novo regime econômico, responsável por diversos processos de polarização, nos quais os setores privilegiados conseguem ter um excepcional acesso a benefícios, conforme nunca se viu em outro momento histórico, mediante a obtenção de financiamento e a geração de lucro, em magnitude impar na história. (SASKIA SASSEN 2007, p. 40)

A ideia de que a globalização é essencialmente assimétrica está presente nas reflexões de Borja e Castells, conforme se viu acima. No entanto, esses autores não detalham (como faz Saskia Sassen) as relações de causalidade entre as assimetrias da globalização e a polarização social daí resultante.

De fato, Saskia Sassen (2007, p. 39) defende que

essas tendências de polarização adquirem formas claras: 1) na organização espacial da economia urbana; 2) nas estruturas de reprodução social e; 3) na organização do processo laboral. Nessas tendências para múltiplas formas de polarização encontram-se as condições para a criação da pobreza e da marginalidade urbana em torno do trabalho assalariado e também para novas configurações de classe social.

Assim os setores da economia urbana, investidos de grande capacidade econômica (graças ao acesso aos benefícios do setor financeiro) planejam sua instalação em determinada área da cidade, provocando assim a sobrevalorização desses espaços e gerando uma “reação em cadeia”, uma vez que outras atividades acessórias às atividades principais passam a disputar espaços no entorno, de modo que outras atividades, sem a mesma capacidade econômica, acabam obrigadas a mudar-se para áreas secundárias, alterando a geografia de espaços bastante amplos da cidade. Mas, a disputa por espaço não se restringe somente às áreas visadas para instalação das atividades econômicas; também o espaço para moradia acaba sendo altamente disputado, uma vez que uma nova e abastada elite econômica também reserva os espaços necessários para moradia provocando um grande impacto no mercado de imóveis e gerando a mesma reação em cadeia, consistente no deslocamento de outros

setores da sociedade menos privilegiados do ponto de vista econômico. (Saskia Sassen 1007, p. 40)

Claro que esse fenômeno da apropriação do espaço urbano mediante pela precedência do poder econômico não é uma novidade na história do desenvolvimento urbano, conforme relatado no capítulo primeiro. A novidade do fenômeno ora retratado reside na magnitude do problema e no interrelacionamento desse campo econômico (valorização imobiliária) com outros campos da economia, como a sobrevalorização das atividades financeiras em relação a outras atividades, ou como as extremas distâncias de remuneração entre os altos executivos das empresas e os outros trabalhadores, conforme destaca Saskia Sassen (2007, p. 40):

Sempre houve desigualdade quanto à capacidade para a obtenção de benefícios pelos diferentes setores da economia, porém, o que hoje presenciamos corresponde a outra ordem de magnitudes e engendra distorções em grande escala nas operações dos diversos mercados, desde o mercado de habitação, até o mercado de trabalho.

Dessa forma, as alterações da nova economia global não se limitam à sobrevalorização do espaço urbano, eis que também são causa da informalização de amplos setores da economia urbana, a começar do mercado de habitação. De fato, os altos custos dos projetos habitacionais, inflacionados pela sobrevalorização do espaço urbano, são proibitivos para a maior parte da população, que é obrigada a satisfazer o direito à moradia em parcelamentos de solo irregulares ou clandestinos, frequentemente em confronto com a legislação ambiental. Estabelecimentos de comércio, serviços e indústria, voltados às necessidades da população de baixa renda, não tendo acesso aos benefícios do setor financeiro, são obrigados a passar à informalidade, como retrato o caso da pequena confecção ou da marcenaria, que são instaladas no mesmo imóvel em que residem seus proprietários, num esforço de economizar recursos e superar as dificuldades causadas pela falta de acesso aos serviços financeiros monopolizados pelas grandes corporações da economia global. Trata-se aqui de atividades imprescindíveis, porque muito demandadas no meio urbano, e que só conseguem sobreviver graças à passagem para a informalidade (Saskia

Sassen 2007, p. 40), adotando-se medidas como a mudança de endereço para uma menos custosa e irregular, o descumprimento da legislação, o uso de mão de obra familiar, aliada à contratação de outras modalidades de mão de obra informal, dentre outros expedientes.

Com relação ao tema da informalização do trabalho, é importante destacar alguns aspectos. A precedência do setor financeiro e das atividades centrais de controle das grandes corporações leva a uma redefinição das funções consideradas relevantes para fins de remuneração. Conforme já se detalhou acima, os altos cargos de direção e planejamento estratégico passam a receber remuneração elevada, enquanto a grande maioria dos trabalhadores, considerados não estratégicos para a nova economia, assiste a uma extraordinária desvalorização de seu trabalho. Não somente a valorização das funções estratégicas para a globalização leva a esse quadro, mas também a disponibilidade de enormes contingentes de mão de obra não especializada é outro fator relevante para a desvalorização do trabalho assalariado 'não especializado' (ou seja, desimportante para as atividades estratégicas para a globalização).

Ainda que os estratos médios continuem sendo a maioria, as condições que contribuíram para a sua expansão e poder político-econômico nos decênios do pós-guerra – a importância fundamental da produção e do consumo em escala para o crescimento econômico e para a geração de benefícios – foram substituídas por novas fontes de crescimento. (SASKIA SASSEN 2007, p. 40)

De outro lado, a presença de uma elite abastada, que consome produtos e serviços decorrentes de trabalho escassamente remunerado, gera tanto um mercado consumidor quanto uma demanda de trabalho que reproduzem a sistemática de exclusão ora descrita. Ademais, a ampla oferta de mão de obra não especializada, em decorrência de grandes movimentos migratórios (internos ou internacionais) e a passagem de amplos setores da economia para a informalidade, são elementos que, em conjunto, contribuem para consolidar um movimento de contínuo rebaixamento da remuneração do trabalho.

Esse novo regime econômico urbano funciona como um sistema retroalimentado, uma vez que a presença de grande quantidade de trabalhadores com baixa remuneração obriga à passagem de amplo setor da economia para a informalidade que, por sua vez, utiliza o trabalho informal como mecanismo para redução de custos. A classe das atividades altamente remuneradas, por sua vez, somente poderá existir, mantendo os seus padrões de consumo e seu modo de vida, se houver uma grande quantidade de trabalhadores dispostos a assumir funções de baixa remuneração. Assim, conforme se observa, em que pese esse sistema funcionar no âmbito da economia urbana, a sua dinâmica abrangente de amplos setores da economia e de cidades em todo o mundo, acaba envolvendo a economia como um todo.

Dessa forma, importa destacar que os pontos centrais desse novo regime urbano-econômico são a desregulamentação dos mercados, que possibilita a movimentação global do capital, de um lado, e a informalidade, que possibilita a economia de recursos necessária para a sobrevivência dos amplos setores que não se beneficiam das vantagens da 'financeirização' da econômica, de outro lado. Trata-se de dois pilares de uma mesma estrutura, o novo sistema econômico urbano-global, que, por uma lado, caracteriza-se pela mobilidade do capital, por outro lado, repousa sobre a informalidade de amplos setores e um grande contingente de trabalho mal remunerado. Nesses termos, a globalização se embasa sobre aquilo que Saskia Sassen conceitua como “fraturas de regulação”, conforme a seguinte tese:

Uma forma de caracterizar, atualmente, a passagem para a informalidade nas economias urbanas avançadas é considerá-la como o equivalente sistêmico do que chamamos desregulação para a cúpula da economia. Podemos considerar tanto a desregulação de um número cada vez maior de indústrias de vanguarda ou da informação, como também a passagem para a informalidade econômica de um número crescente de agentes econômicos com pouca capacidade para a obtenção de benefícios financeiros, como ajustes nas condições pelas quais novos fenômenos econômicos e antigas regulações entram em conflito de forma cada vez mais intensa. Para caracterizar essa

situação, utilizei o conceito de “fraturas de regulação”. (SASKIA SASSEN 2007, p. 41)

As diferenças de concepção ora descritas quanto à importância do trabalho e do capital para a economia globalizada terão importante repercussão na dinâmica política das cidades.

2.1.3) A dinâmica política das cidades na era da informação

Conforme já destacado acima, Ascher entende que o capitalismo industrial e o keynesianismo foram superados, sendo substituídos por nova forma de capitalismo, o capitalismo cognitivo, o qual se desenvolve no contexto de uma sociedade hipertexto que, por sua vez, superou as limitações da modernidade, caracterizada pelo autor como messiânica (ASCHER 2012, p. 30). Diante desse quadro, para Ascher, a evolução para a globalização é uma tendência natural e desejável, propícia ao desenvolvimento urbano, uma vez que “hoje, com a externalização de parte crescente da produção e dos serviços, as atividades se desenvolvem cada vez mais fora das instalações das empresas, transformando cidades e territórios, de fato, em espaços produtivos.”

A dinâmica política das cidades, portanto, se restringiria a uma estratégia de incorporação e concordância com os fluxos globais, de modo que (ASCHER 2012, p. 48)

A atração das jovens camadas médias e altas se converte assim em elemento central das políticas urbanas, que dão prioridade ao desenvolvimento da qualidade de vida, dos equipamentos de educação, da cultura, do lazer e da própria imagem da cidade

Na visão de Borja e Castells (1997, p.28-31), mais conciliadora entre os extremos do capital e do trabalho, o capital é protagonista nos movimentos políticos e as demandas do trabalho de baixa remuneração (em geral imigrante e

segregado, cultural e espacialmente) são consideradas tendências a serem filtradas, para não se comprometer a posição da cidade diante das redes globais.

Na concepção desses autores, a opinião pública nas sociedades da informação é crescentemente uma decorrência do embate de ideias travado nos meios de comunicação, que, devido às recentes inovações tecnológicas, diversificaram-se enormemente, atingindo cada vez mais segmentos específicos da sociedade, em que pese o controle tecnológico e financeiro concentrar-se em grupos econômicos com abrangência global.

Destacam Borja e Castells (1997, p. 29) que o processo político foi incorporado nos meios de comunicação, na seguinte linha de argumentos:

Não é que a política somente opere nos meios de comunicação, mas sim que, pelo menos nas sociedades democráticas, o processo político se decide essencialmente nos meios de comunicação. (...) Não são os programas políticos que decidem a política, por duro que seja para os intelectuais aceitar esse fato. E um bom governo não garante respaldo popular, por injusto que seja para os governantes. A política da sociedade de informação é comunicação simbólica expressada conflitivamente no espaço midiático.

O espaço da comunicação, contudo, não é neutro. Trata-se de um setor altamente influenciado pelos processos de globalização, uma vez que as grandes empresas de comunicação e tecnologia pertencem a setores em que houve maior intensidade na internacionalização e na concentração do capital. As relações de poder que se constituem nesses processos de internacionalização e concentração de capital, portanto, exercem influência sobre as redes de comunicação que, por sua vez, serão determinantes para as decisões políticas.

Exemplos desse tipo de situação são os casos em que os governos centrais tentam a implementação medidas de regulação sobre aspectos importantes da economia globalizada, como o mercado financeiro, mas enfrentam forte

oposição, por vezes protagonizada pelos meios de comunicação, o que acaba por neutralizar a ação pretendida⁸.

Paulo Arantes⁹ explica com bastante clareza esse ponto, conforme as seguintes conclusões:

A direita norte-americana não está mais interessada em constituir maiorias de governo. Está interessada em impedir que aconteçam governos. Não quer constituir políticas no Legislativo e ignora o voto do eleitor médio. Ela não precisa de voto porque está sendo financiada diretamente pelas grandes corporações. (...) Por isso, seus integrantes podem se dar ao luxo de ter posições nítidas e inegociáveis. E partem pra cima, tornando impossível qualquer mudança de status quo. Há uma direita no Brasil que está indo nessa direção.

⁸ Borja e Castells (1997, p. 29-30) esclarecem esse ponto nos seguintes termos:

(...) entramos em um novo tipo de sociedade que se poderia denominar como 'a sociedade dos fluxos'. (...) A lógica das sociedades dos fluxos frequentemente escapa a seus controladores, como bem sabem os governos que lutam para regular os mercados financeiros, ou os dirigentes políticos e econômicos rotineiramente substituídos em razão das campanhas e conspirações, em geral confusas e contraditórias, dos meios de comunicação.

⁹ Exposição realizada no Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação em Filosofia, com partes transcritas em matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1541085-nova-direita-surgiu-apos-junho-diz-filosofo.shtml>, consultado em 08-02-2015.

Assim, se, de um lado, o cenário das grandes discussões públicas nos meios hegemônicos de comunicação é marcadamente dominado pelos interesses ligados fluxos globais de poder, de outro lado, no entanto, há outra tendência na arena política das sociedades de informação; trata-se da afirmação de identidades locais, por grupos de variadas dimensões, em reação à exclusão provocada pela globalização.

De fato, a exclusão social que acompanha a globalização provoca, como reação, a afirmação radical das identidades das pessoas, conduzindo a diferentes tipos de manifestações públicas, que vão desde a devoção religiosa até a exaltação da identidade pessoal como pauta política.

Conforme destacam Borja e Castells (1997, p. 30),

A criação e o desenvolvimento de sistemas de significação em nossas sociedades se dão cada vez mais em torno de identidades expressadas em termos fundamentalistas. Identidades nacionais, territoriais, regionais, étnicas, religiosas, de gênero, e, em última instância, identidades pessoais, ou seja, a afirmação do eu como identidade irreduzível. Ao sistema extraordinariamente excludente da economia global e da sociedade dos fluxos se opõe a exclusão do excludente; fundamentalismo concreto frente à globalização abstrata.

Do cotejamento dessas duas tendências políticas divergentes, é fácil concluir a dificuldade na assunção de posições pelos governos centrais que, por um lado, não têm pleno controle sobre os fluxos econômicos globais e, de outro, não possuem suficiente penetração no nível político local, para mobilizar as forças necessárias à sustentação de suas posições. Ou seja, de um lado, os governos centrais têm que enfrentar contingências ditadas pela globalização econômica, as quais podem ditar mudanças de percurso nas suas decisões e, de outro lado, não existe uma base

social suficientemente forte para cancelar decisões opostas aos fluxos globais ou mesmo a interesses locais internacionalmente articulados¹⁰.

Acontece que o impacto dos processos globais de exclusão social se dá no âmbito local. Conforme se viu acima, a informalização nas relações de trabalho, bem como a perda de importância de diversas atividades não ligadas centralmente às atividades globais gera um enorme contingente de desemprego ou de atividades mal remuneradas, com efeitos sentidos imediatamente no nível local.

Dessa forma, estando os governos locais mais próximos dos problemas e das demandas da sociedade, passam a despontar como uma instância potencialmente mais habilitada a enfrentar os grandes desafios por que passam as sociedades da informação. Assim é, porque os governos locais tanto podem nutrir-se de legitimidade política trazida pela proximidade com as demandas das populações locais, quanto podem estruturar o ambiente urbano de maneira amigável ao desenvolvimento dos fluxos internacionais. Ou seja, governos locais estão numa posição privilegiada que lhes permite negociar adaptações aos fluxos internacionais, se forem capazes de construir uma base sólida de legitimação social para sustentar suas demandas.

As dificuldades que os governos locais podem enfrentar, por sua vez, são diretamente relacionadas a essas potencialidades. Assim, de um lado, as cidades e os territórios deverão ter uma boa capacidade gerencial e econômica para

10 Borja e Castells (1997, p. 30-31) trazem um argumento semelhante, porém, defendem a ideia de uma crise do estado nacional, nos seguintes termos:

A crise sistêmica dos estados nacionais é resultado dos processos contraditórios entre a globalização técnico-econômica e a crescente especificidade das identidades locais. Por um lado, suas competências não são suficientes para controlar os fluxos globais e sua organização costuma ser demasiado rígida para adaptar-se à mudanças constantes no sistema mundial. Por outro lado, a pluralidade de identidades territoriais e culturais que querem ser representadas nos estados nacionais gera processos crescentemente conflituosos e, em última instância, tendem a deslegitimar a ideia de representação nacional.

enfrentar as demandas globais e, de outro, não poderão ceder à tendência de respaldar fundamentalismos que possam isolar ou comprometer a participação nas redes globais. (Borja e Castells 1997, p. 31) Dessa forma, na leitura de Boja e Castells, as cidades deverão ter mecanismos políticos adequados para filtrar as manifestações sociais, sem permitir que elas se convertam em radicalismos capazes de comprometer a posição das cidades face às redes globais.

Divergindo desse entendimento, Saskia Sassen (2007, p 42-43) entende que a globalização não se restringe somente ao capital e abrange também a internacionalização do trabalho. Nesse contexto, concebe que as cidades abrigam não somente os processos de transnacionalização das grandes corporações, mas também a formação de novas identidades e novas demandas por direitos, a partir de comunidades de trabalhadores que se estabelecem nos centros urbanos para suprir as demandas por mão de obra de baixa remuneração. Assim, os trabalhadores (migrantes em grande parte) que estão presentes nesses centros urbanos representarão uma força cultural e política e exercerão influência sobre as dinâmicas políticas das cidades, gerando conflitos e oposição às pretensões dos grupos econômicos globais.

Saskia Sassen (2007, p. 43) sintetiza seus posicionamentos no seguinte e esclarecedor trecho:

Com efeito, há novos e importantes agentes que fazem reivindicações nessas cidades, em particular, as empresas estrangeiras, que têm conquistado cada vez mais o direito de fazer negócios mediante a desregulação progressiva das economias nacionais, e os homens de negócios internacionais, que tiveram um grande aumento no último decênio. Estes são alguns dos novos 'usuários da cidade'. Marcaram profundamente a paisagem urbana. Talvez, no outro extremo, encontram-se aqueles que recorrem à violência política urbana para estabelecer suas reivindicações à cidade, reivindicações essas que carecem da legitimidade *de fato* de que desfrutaram os novos usuários da cidade. Trata-se de reivindicações de agentes que lutam pelo reconhecimento e pela aquisição de direitos à cidade. (...) No marco de um espaço estratégico como o da cidade global, essas pessoas

desfavorecidas aqui descritas não são simplesmente marginais; elas adquirem presença em um processo político mais amplo, que excede os limites da política oficial.

Pode dizer-se, portanto, que Borja e Castells apresentam uma perspectiva teórica mais pragmática, uma vez que buscam explicar os resultados concretos de um amplo processo de mudanças e, a partir daí, extrair conclusões sobre como superar algumas dificuldades identificadas. Daí, para esses autores, a dinâmica política das cidades globais deve ser capaz de mobilizar as forças sociais, sem cair em radicalismos e sem perder as estratégias para integração no âmbito global. Destacam, assim, que é possível a superação dos problemas globais, mediante a procura de melhores alternativas para a gestão das cidades.

De fato, conforme detalham Borja e Castells, a globalização gera um “planeta assimetricamente interdependente”, no qual os segmentos conectados em escala global são privilegiados por sua ampla capacidade de gerar valor, enquanto a maioria da população mundial, que vive de atividades não conectadas aos fluxos globais, tende a manter-se em uma condição de exploração. Assim, em que pese esse quadro de dificuldades, entendem esses autores que “tais tendências não são inexoráveis. Porém, para combatê-las, fazem falta políticas corretoras que utilizem o potencial criativo das novas tecnologias em benefício da maioria da população.” (Borja e Castells 1997, p. 24)

Do cotejamento dessas duas posições divergentes, é possível identificar distintos horizontes para o desenvolvimento urbano, em face dos desafios da globalização. Na perspectiva de Borja e Castells a globalização se apresenta não somente como um desafio, mas também como uma possibilidade de superação das dificuldades locais, uma vez que a integração das cidades às redes globais significará adaptação às dinâmicas próprias da nova era da informação. Daí, sendo a globalização um contexto determinante, resta às cidades adotar modelos de gestão que promovam a sua integração global, aproveitando as dinâmicas globais para superar suas dificuldades internas.

Já, para Saskia Sassen, o horizonte que se coloca para o desenvolvimento urbano não depende uma escolha entre modelos de gestão urbana que poderão resultar num alinhamento global mais ou menos proveitoso para cidade. Para a autora, a questão central localiza-se na dinâmica do conflito entre capital e trabalho. De fato, quanto mais o capital se vê internacionalizado e hegemônico, relegando o trabalho a uma posição segregada e desvalorizada (sob o império da informalidade), mais instáveis serão os equilíbrios políticos e mais frágeis as possibilidades de superação das dificuldades locais. Uma vez que capital e trabalho são forças igualmente determinantes da globalização, apesar de assimetricamente beneficiários das riquezas geradas, a superação das dificuldades locais somente poderá ocorrer na medida em que o trabalho conquiste a mesma importância política e o mesmo acesso aos benefícios da globalização. Daí, a necessidade de se criar alguma forma de tutela internacional capaz de pavimentar o caminho da emancipação (política e social) das comunidades locais marginalizadas.

Nesse sentido, Saskia Sassen (2007, p. 43) destaca que a presença do trabalho enquanto uma força que faz parte da globalização e cujas demandas não podem ser desprezadas,

(...) assinala a possibilidade de uma política. O que será esta política dependerá dos projetos e procedimentos concretos das diversas comunidades. À medida que a sensação de pertença dessas comunidades não acabe incluída pela política nacional, isso pode indicar perfeitamente a possibilidade de uma política transnacional, centrada nas localidades concretas do mundo.

Assim, enquanto Saskia Sassen destaca a possibilidade de uma 'política transnacional centrada na *emancipação das comunidades* concretas do mundo', Borja e Castells entendem que, uma vez adotada a forma adequada de gestão urbana, a conseqüente integração da cidade às redes globais significara uma solução para os problemas locais. Acontece que, para esses autores, a integração global da cidade pode dar-se de forma destrutiva, quando ocorre unicamente mediante a atração de investimentos externos a qualquer custo, ou seja, desonerando tributos, criando

incentivos que comprometem o orçamento ou reduzem a capacidade de arrecadação, desregulando relações trabalhistas, flexibilizando a legislação ambiental e assim por diante. (Borja e Castells 1997, p. 27)

De outro lado, a integração global pode ocorrer por outra via, que implica em tornar as cidades mais competitivas, pelo incremento de sua capacidade produtiva. Nesse caso, a melhora nos índices de desenvolvimento decorre do incremento na infraestrutura urbana, especialmente nas áreas tecnológica e de comunicações, e também da ampliação da capacidade humana da cidade, ou seja, melhorando as instituições educacionais em todos os níveis, de modo que as populações possam estar devidamente capacitadas para trabalhar em atividades relevantes para a economia global. (Borja e Castells 1997, p. 26)

Em síntese, Borja e Castells (1997, p. 32-34) entendem que a forma adequada de gestão urbana é aquela que assegura a capacidade produtiva das cidades e, portanto, garante a sua integração satisfatória aos processos globais. Para tanto, é necessário garantir que a gestão urbana será embasada em quatro fatores fundamentais: conectividade, inovação, flexibilidade e integração da sociedade local.

O primeiro fator, **conectividade**, diz respeito à necessidade de se integrar às redes de comunicação e de informação nos níveis local, regional, nacional e global, pois somente a troca de informações e a celeridade nas comunicações podem viabilizar a promoção das atividades necessárias ao desenvolvimento das cidades.

Inovação refere-se à capacidade para gerar conhecimento e aplicá-lo às atividades econômicas, de maneira a abrir novas fronteiras de desenvolvimento econômico, beneficiando diretamente os cidadãos. Ao contrário da competição autodestrutiva mencionada acima, a inovação exige investimentos na formação das pessoas, na construção de infraestrutura de serviços, na criação de uma vida dinâmica que estimule as pessoas no processo criativo. Implica, enfim, na aplicação de recursos para gerar qualidade de vida para os cidadãos.

Já **flexibilidade institucional** significa a necessária qualificação das instituições locais para que possam dialogar com outras cidades, empresas, governos, fora do âmbito local. Ou seja, as instituições locais devem ter profissionais habilitados, acervo de informação e capacidade de planejamento para que possam dialogar e cooperar com outras instituições não-locais e assim gerar sinergias que promovam o desenvolvimento local.

Por fim, **integração da sociedade**, significa a necessidade de se criar mecanismos democráticos e participativos que permitam que a sociedade local legitime os processos de integração da cidade num âmbito mais amplo. Assim os governos locais devem ser abertos e transparentes, de modo a incentivar a participação dos cidadãos nos processos decisórios, criando assim a legitimação necessária para respaldar as decisões que irão promover a integração global das cidades. Isso implica não somente na criação de mecanismos de participação nas decisões, mas também, na instituição de processos econômicos que promovam a apropriação das mais valias urbanas, permitindo investimentos em bens e serviços locais que tragam qualidade de vida à população.

Acontece que, por mais que as cidades se adaptem à globalização segundo esses quatro fatores, isoladamente, não chegarão a resultados satisfatórios. Assim como há redes de empresas que atuam globalmente, também as cidades devem criar suas redes para atuação global. Dessa forma, redes globais de cidades, para aglutinar informação e de trocar experiências sempre serão úteis para viabilizar o controle que os municípios devem exercer sobre agentes privados que também atuam globalmente.

Borja e Castells (1997, p. 33-34) destacam que,

Os municípios devem atuar de forma cooperada, em escala nacional e internacional. Para tanto, fazem falta condições tecnológicas, institucionais e políticas. Do ponto de vista tecnológico, é necessário estabelecer sistemas de informação a partir de bancos de dados intermunicipais, com acesso *on line* permanente e atualização em

tempo real. Institucionalmente, as associações de cidades e governos municipais devem abandonar uma existência limitada a relações protocolares e converter-se em redes dinâmicas e ativas, com máquinas administrativas permanentes e ágeis, com lógica de funcionamento empresarial, tornando-se capazes de tomar iniciativas em nome dos governos que representam. Politicamente, é necessário que os governos municipais assumam efetivamente o poder, e sejam capazes de afirmar a comunidade de interesses da cidade, acima das diferenças ideológicas e de partido político.

Todas as tendências aqui retratadas situam as cidades em posição central no contexto da globalização, diagnosticando a necessidade de se instituir mecanismos internacionais relacionados aos problemas urbanos e voltados à superação das dificuldades resultantes da globalização. Mudam os enfoques, alguns mais otimistas em relação à globalização, outros mais reformistas.

Ascher entende que a abertura das cidades aos fluxos globais resultará naturalmente em condições ideais de desenvolvimento urbano, tendo em vista que, dessa forma, as cidades estariam adaptadas às novas realidades do capitalismo cognitivo.

Borja e Castells (1997, p. 34) entendem que as cidades podem se inserir nos processos globais de duas formas: 1) em posição de vantagem, criando estruturas internas propícias para receber investimentos de capitais ligados aos setores estratégicos da economia global; 2) desregulando importantes campos da economia e criando incentivos fiscais, que acabam atraindo em geral capital especulativo, o que resulta o que acaba resultando em crescente degradação das condições sociais e econômicas da cidade. Nesse sentido, os autores entendem que as cidades devem se organizar em redes globais que lhes permitam a troca de experiências e informações necessárias a superar os problemas gerados pela globalização, justificando que “o contrapeso político à multinacionalização econômica no novo sistema global é a rede eletronicamente articulada e politicamente gerida das cidades, a serviço de seus cidadãos.”

Já Saskia Sassen tem uma leitura não tão otimista do processo de globalização, destacando as suas contradições internas, notadamente mediante a sua hipótese de que globalização gera uma “geografia da centralidade e da marginalidade”. Mediante esse conceito, a autora afirma que a globalização cria novas desigualdades, além de reeditar as antigas, nos mais diferentes campos; contrastando as atividades econômicas lucrativas, em relação àquelas que são obrigadas a passar à informalidade para subsistir; discernindo o trabalho altamente especializado e bem remunerado, em relação ao trabalho informal, de pouco valor agregado; separando áreas urbanas altamente valorizadas e infraestruturadas, ao lado daquelas que crescentemente se precarizam; distinguindo regiões do planeta que concentram renda e riqueza, daquelas que sofrem com a contínua evasão de recursos. Na base dessas distorções, a autora destaca a precarização do trabalho imigrante, acompanhada da marginalização das comunidades em que vivem esses trabalhadores, conclamando, por conseguinte, à formulação de uma política transnacional que reconheça as demandas e as reivindicações das comunidades marginalizadas.

No entanto, a análise de Saskia Sassen é limitada no que diz respeito à mudança das funções desempenhadas pelas cidades no século XXI. De fato, a autora descreve que o espaço urbano é disputado pelo capital internacional, que pretende fazer das cidades uma “mercadoria organizativa” e também pelo trabalho, que pretende fazer das cidades o espaço para a reivindicação de direitos e manifestação de seus valores comunitários. Subjacente a essa análise está a suposição de que as cidades continuam desempenhando a função de suporte da reprodução social.

Conforme destaca Neil Smith (2005, p. 64),

Ainda que a análise de Sassen represente uma saudável alternativa ao risonho otimismo das utopias globalizadas, em última instância, é demasiado ambígua com respeito à forma pela qual se constroem os lugares. (...) A nova concatenação de funções e atividades urbanas não somente modifica a forma da cidade, mas também a definição mesma do que constitui a dimensão urbana.

No entanto, segundo uma perspectiva teórica marxista sobre as funções da cidade, a partir da década de 1970, o neoliberalismo e a globalização provocaram uma profunda alteração não somente na forma urbana, mas também nas funções desempenhadas pelas cidades, colocando em causa as concepções tradicionais sobre o urbano. Explicar essa passagem é o objetivo do próximo item.

2.2) AS CIDADES COMO PLATAFORMA DE GERAÇÃO DE RENDAS MONOPOLISTAS

Conforme destacado acima, Ascher (2012, p. 19-20) define as cidades “como agrupamentos de população que não produzem seus próprios meios de subsistência.” A função histórica das cidades varia ao longo do tempo, porém, a partir do final do século XIX, cada vez mais, as cidades tem exercido a função essencial de prover a subsistência de seus habitantes, garantindo a reprodução social. Após a Segunda Guerra Mundial, quando o capitalismo industrial chega ao seu ápice, as cidades passaram a abrigar, mais do que em outros períodos da história, a produção e a reprodução social, organizando-se em torno de sistemas de proteção social tão abrangentes que o Estado nesse momento passou a ser designado Estado de Bem-Estar Social.

No entanto, com o advento do neoliberalismo a partir da década de 1970, as cidades deixam de ser o espaço da reprodução social e se convertem em plataformas da produção para a economia global.

Para descrever essa passagem, passa-se agora a uma análise das principais correntes marxista sobre o recente desenvolvimento urbano.

2.2.1) As cidades como fonte de rendas monopolistas

Para entender a redefinição das funções das cidades no contexto da globalização, David Harvey (2005, p. 29 ss.) parte do conceito de renda monopolista, que se trata de uma decorrência do direito de propriedade e significa o privilégio do proprietário privado de exercer com exclusividade (e durante certo período) a exploração econômica sobre um determinado bem que, pelas suas características, socialmente consideradas como excepcionais, ganha valor econômico.

Segundo Harvey (2005, p. 30),

A renda monopolista surge porque os atores sociais podem obter um fluxo de ingressos maior durante um período de tempo prolongado em virtude de seu controle exclusivo sobre um artigo determinado, direta ou indiretamente negociável, artigo esse que em determinados aspectos cruciais é único e não reproduzível.

O sistema capitalista evolui sempre no sentido de criar e recriar aspectos da realidade que possam ser convertidos em fontes de renda monopolista. No entanto, há outro valor amplamente propalado como fundamento do desenvolvimento do capitalismo; trata-se da livre concorrência, ligada à concepção liberal de que os mercados devem ser deixados livres para que um contexto de competição entre empresas conduza naturalmente a um melhor aproveitamento dos recursos e a uma maior eficiência na satisfação das demandas por consumo.

Acontece que a busca pelas rendas monopolistas leva inexoravelmente à supressão da concorrência, uma vez que um cenário de monopólio, garantindo-se a exclusividade na exploração econômica de um determinado bem, será mais eficiente para se obter maior lucratividade. Dessa forma, quanto mais liberdade se dá às empresas para atuar no mercado, maior a possibilidade de formação de monopólios e oligopólios, comprometendo assim a própria premissa de eficiência no atendimento das demandas e no aproveitamento racional dos recursos. O direito de propriedade, como base desenvolvimento do sistema capitalista, assim, garante não somente que o capital será remunerado pela exploração econômica dos bens, mas

também que a circulação de bens e riquezas poderá ser paralisada por razões especulativas.

Conforme destaca Harvey (2005, p. 35),

A pura concorrência comercial, o livre intercâmbio de mercadorias e a perfeita racionalidade dos mercados são, portanto, mecanismos bastante inutilizáveis e cronicamente instáveis para a coordenação das decisões sobre produção e consumo. O problema radica em manter as relações econômicas suficientemente competitivas, ao mesmo tempo em que se conservam os privilégios monopolistas individuais e de classe da propriedade privadas, que constituem a base do capitalismo como sistema político-econômico.

Portanto, pode-se falar que o sistema capitalista se desenvolve através da dinâmica decorrente do relacionamento entre a essas duas tendências contraditórias; a busca por rendas monopolistas e a manutenção de relações econômicas competitivas. Assim, buscando obter vantagens competitivas, com o intuito de criar situações de monopólio, as corporações se esforçam para superar barreiras das mais diversas ordens, como o tempo, o espaço, as limitações tecnológicas, a regulação pública, os direitos trabalhistas, etc.

Na medida em que as barreiras espaciais se reduziam pela propensão capitalista “à aniquilação do espaço por meio do tempo”, numerosas indústrias e serviços locais perderam suas proteções locais e seus privilégios de monopólio. Viram-se forçados a entrar em concorrência com produtores de outras procedências, localizados relativamente próximos no início, porém, mais distantes com o passar do tempo. (HARVEY 2005, p. 36)

A globalização, então, corresponderia uma nova fase de avanço da dinâmica capitalista de oposição entre concorrência e monopólio. Nessa nova fase, as possibilidades tecnológicas levaram a uma completa superação das barreiras naturais de tempo e espaço, assim como das barreiras protecionistas estabelecidas pelos Estados, que abriram seus mercados, resultando assim num novo patamar de

concorrência, para além fronteiras nacionais. No novo âmbito global, bem mais competitivo, as grandes corporações são obrigadas a lançar mão de novos expedientes se quiserem prosseguir acumulando mais valias com base na exploração de rendas monopolistas.

Nas palavras de Harvey (2005, p. 37),

O recente processo de globalização reduziu de forma significativa as proteções monopolistas historicamente garantidas pelos elevados custos de transporte e de comunicações, enquanto a supressão de barreiras institucionais ao comércio (proteccionismo) reduziu também as rendas monopolistas que se poderiam obter por esse meio. Porém, o capitalismo não pode funcionar sem poderes monopolistas e, dessa forma, busca os meios para acumulá-los. Assim, pois, a questão que se coloca é como acumular esses poderes monopolistas em uma situação na qual as proteções outorgados pelos “monopólios naturais” de espaço e localização, assim como as proteções políticas decorrentes da fronteiras nacionais se viram seriamente reduzidas, quando não eliminadas.

Para superar essas dificuldades da globalização, duas estratégias são adotadas. Primeiro, aglutinar o capital em corporações maiores ou mediante acordos de cooperação entre empresas, de modo a obter vantagens competitivas, ascendendo a uma escala maior de organização empresarial. Segundo, ampliar o potencial monopolista do direito de propriedade, mediante o estabelecimento de acordos internacionais (notadamente na área do comércio internacional) para proteção desse direito e de forma que vantagens monopolistas possam ser nele incluídas, como no caso dos direitos de exploração de patentes e da propriedade intelectual, que cada vez mais têm sido moldados para incluir vantagens monopolistas, como por exemplo, o direito de explorar com exclusividade o material genético de uma planta tropical ou substancias usadas por povos tradicionais. (HARVEY 2005, p. 37-38)

Acontece que essas novas estratégias para o estabelecimento de rendas monopolistas passam a ser dirigidas com maior intensidade sobre o universo

urbano e sobre o mundo da cultura, convertendo-os em campos férteis para o sucesso da acumulação capitalista, principalmente no contexto acima descrito de restrição das possibilidades de obtenção de rendas monopolistas. Nesse sentido, é possível observar que as cidades passam a ter uma enorme relevância no contexto da globalização, de modo que se estabelecem relações entre o local e o global, que até então não eram significativas ou nem existiam.

É importante destacar que a consagração de um determinado bem como fonte de renda monopolista não é uma decorrência natural das características desse bem, conforme se poderia deduzir do que foi dito acima. Assim, por exemplo, a obtenção de renda a partir de um ponto turístico não acontece porque o bem se vende por si próprio, mas sim porque existe uma construção cultural, ideológica, econômica e institucional sobre esse bem, convertendo-o em uma imagem passível de exploração econômica. A cidade de Paris, além de ser uma cidade como qualquer outra, é a capital da moda, a cidade luz, a cidade dos cabarés, a cidade da revolução francesa, a cidade dos museus. Enfim, existe uma construção política e cultural que faz de Paris mais do que uma simples cidade. Dessa forma, a excepcionalidade que leva a justificar a exploração econômica exclusiva sobre um bem é uma representação construída sobre características desse bem¹¹.

¹¹Para esclarecer esse ponto, Harvey (2005, p. 38-42) descreve o caso do comércio do vinho, cuja indústria produtora na Europa (capitaneada pela França) invoca termos como *terroir* ou os controles oficiais de certificação de origem como atributos de excepcionalidade do produto, assegurando aos produtores, autointitulados como tradicionais, um privilégio de exploração exclusiva sobre o vinho. Essa situação é garantida, inclusive, por fortes pressões da Comunidade Europeia para proibir que outros produtores no mundo utilizem termos como *château* e *domine* junto a expressões como *champagne*, *burgundy*, *chablis*, ou *sauterne*.

Acontece que o vinho é produzido em todos os continentes, havendo produtores consagrados e de qualidade em todo o mundo. O discurso da

Assim, a obtenção de rendas monopolistas decorre de um processo de constituição de tais rendas a partir de qualquer tipo de bem, desde os tradicionais vinhos, passando pelos bens imóveis e incluindo até a produção cultural e o patrimônio histórico de uma cidade.

Dessa forma, as cidades podem se organizar para promover empreendimentos imobiliários que demandem grandes quantidades de investimentos e que possibilitem a geração de muita lucratividade, a ponto de atrair a investimentos internacionais. O solo urbano, nesse sentido, é especialmente proveitoso, uma vez que a imobilização de recursos públicos e privados em um determinado local pode criar características especiais não reproduzíveis, as quais são facilmente convertidas em fontes de rendas monopolistas. Para chegar a tal situação, no entanto, deve haver um aparato institucional favorável, segurança e previsibilidade, a fim de que a lucratividade esperada efetivamente ocorra.

Para designar o aparato institucional urbano construído para garantir que as cidades se convertam em máquinas geradoras de rendas monopolistas, Harvey concebe o termo “iniciativa empreendedora urbana”. Trata-se aí de um mecanismo de governança urbana, que aglutina poder público, sociedade civil e interesses privados e que assume a responsabilidade de conceber e gerir o

excepcionalidade da terra de cultivo da uva aliado a condições climáticas especiais também é partilhado por todos os produtores de uva do mundo. Assim, não há condições objetivas que permitam dizer que um produto é melhor do que outro, de modo a justificar objetivamente uma diferença mais acentuada no preço. O caráter de excepcionalidade que supostamente legitimaria a renda monopolística é, portanto, uma construção, ou seja, ou atributo artificialmente criado a pretexto de algum aspecto da realidade. Até mesmo o solo urbano obedece ao mesmo princípio, uma vez que a excepcional localização de uma determinada área depende da regulação pública, de investimentos públicos e privados em infraestruturas e equipamentos que valorizem o local e, por fim, do próprio ramo de atividade que se pretende desenvolver.

desenvolvimento urbano para atingir as mais diversas finalidades, que variam conforme as condições locais e o equilíbrio das forças que integram esses mecanismos de governança. Assim, em havendo uma predominância da inspiração neoliberal, a cidade será estruturada para receber investimentos externos e criar oportunidades para remunerar esses investimentos, conforme a lógica da geração de rendas monopolistas. (HARVEY 2005, p. 43-44)

De acordo com esse ponto de vista, a globalização não é um fenômeno que molda os processos urbanos de cima para baixo, não se constituindo numa causa de desenvolvimento das cidades, mas sim o contrário disso, de modo que as cidades passam a ser nódulos estratégicos para realização de grandes investimentos e para a conseqüente obtenção de grandes retornos lucrativos. Obviamente, as cidades também podem ser influenciadas a partir de modelos externos, moldando suas estruturas conforme fluxos econômicos que provêm de instâncias maiores. Dessa forma, há uma relação de influência mútua entre o nível local e o nível global, de modo que os modelos criados no nível local podem ter repercussão global, assim como necessidades globais podem estimular mudanças locais. Portanto, as mudanças que ocorrem em nível local podem até ter uma influência de fatores externos, mas elas são explicadas a partir de um rearranjo de forças locais, que podem canalizar processos globais de diferentes naturezas, resultando em modelos mais ou menos sustentáveis para o desenvolvimento das cidades.

Segundo Harvey (2005, p. 44),

A maioria dos geógrafos que estudaram o problema concluiu com razão que é um grande erro considerar a globalização como uma força causal em relação ao desenvolvimento local. O que está em jogo aqui, argumentam com razão, é uma relação bem mais complexa entre diferentes escalas, pela qual as iniciativas locais podem infiltrar-se em uma escala global e vice versa, ao mesmo tempo em que os processos internos de uma determinada escala (os exemplos mais óbvios são as concorrências interurbana e inter-regional) podem remodelar as configurações locais ou regionais relativamente à globalização. A

globalização, portanto, não deve ser entendida como uma unidade indiferenciada, mas como uma modelação geograficamente articulada de atividades e relações capitalistas de escala global.

O conceito de renda monopolista ora exposto ajuda a entender, do ponto de vista da economia, a mecânica pela qual as cidades podem converter-se em campo fértil para a acumulação capitalista. Assim, fica fácil compreender que as cidades substituem suas anteriores funções de prover a reprodução social pela nova função consistente em criar fontes de geração de rendas monopolistas. No entanto, resta ainda explicar, de um ponto de vista político, de que maneira as cidades evoluem para substituir as suas tradicionais funções convertendo-se em verdadeiras máquinas de acumulação capitalista.

2.2.2) Neoliberalismo, globalização e cidades

Neil Smith (2009, p. 15) destaca que,

Enquanto o neoliberalismo representou uma ampla estratégia política, social e econômica – a apropriação, por uma classe, do poder social no sentido mais amplo –, a globalização constituiu um componente econômico-geográfico, em certo modo mais limitado, do projeto neoliberal.

Após trazer diversos dados evidenciando o aumento na concentração da renda na Europa e nos Estados Unidos a partir da crise econômica da década de 1970, na mesma linha dos estudos recentemente apresentados pela Oxfam Internacional, Harvey constata, na linha dos argumentos de Smith, o seguinte:

Portanto, a neoliberalização pode ser interpretada tanto como um projeto *utópico* com a finalidade de realizar um desenho teórico para a reorganização do capitalismo internacional, e também como um projeto *político* para restabelecer as condições para a acumulação do capital e restaurar o poder das elites econômicas. Nas páginas que se seguem argumentarei que, na prática, o segundo desses objetivos foi dominante. A neoliberalização não foi muito efetiva para a

revitalização da acumulação global de capital, porém, foi muito satisfatória para restaurar ou, em alguns casos (como China e Rússia), para criar o poder de uma elite econômica. (HARVEY 2007, p. 25-26)

De fato, não é possível afirmar que a crise econômica da década de 1970 e o concomitante debate ambiental global (Estocolmo) tenham se conjugado para reorganizar o capitalismo internacional, reordenando o sistema econômico em torno de uma plataforma mais sustentável. A maior prova disso é a persistência da matriz energética planetária a base de carbono, em que pese a contínua evolução tecnológica e os diversos esforços para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Nos dias atuais, os debates em torno dos problemas ambientais apontam para cenários bastante preocupantes. No entanto, são poucos os questionamentos teóricos (vide o texto de Mike Davis que será exposto mais adiante) que colocam a opção neoliberal implementada a partir da década de 1970 como grandemente responsável pelos padrões insustentáveis de produção e consumo que devem ser modificados.

Do ponto de vista urbanístico, é possível afirmar que o urbanismo neoliberal é grandemente responsável pela tragédia social das cidades nos dias atuais. Segundo dados do Relatório *Challenge of Slums*, do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), cerca de um bilhão de pessoas no mundo viviam em favelas à época do estudo (publicado em 2003). Os dados estimados pelas Nações Unidas com relação ao crescimento populacional no mundo (conforme explorados com mais detalhes no capítulo 1 acima) apontam que o crescimento das populações urbanas já vem ocorrendo predominantemente em países em desenvolvimento, o que constitui uma tendência que se intensificará para o futuro. Ademais, os dados estimados pela ONU destacam uma desproporcional ampliação das populações vivendo em megacidades de países pobres, nas quais as condições de vida são, em regra, precárias. A tendência de crescimento das populações urbanas do mundo, portanto, aponta para um cenário de aprofundamento das desigualdades e de ampliação das populações que passarão a viver em favelas.

Em que pese Ascher (2012, p. 39) afirmar que na sociedade hipertexto do capitalismo cognitivo “estamos longe de cair na anomia massiva ou de dirigirmo-nos à barbárie” e que, “pelo contrário, as exigências de segurança, civismo e estado de direito continuam aumentando”, não parece razoável aceitar que mais um bilhão de pessoas continue vivendo em favelas, ou que tal situação esteja longe da barbárie, principalmente quando se considera que apenas 1% da população mundial conseguiu acumular 46% de toda a riqueza planetária e que as 85 pessoas mais ricas do mundo possuem o mesmo patrimônio que a porção de 3,5 bilhões de pessoas mais pobres no planeta. (OXFAM 2014, p. 05)

Não é o caso de se reproduzir aqui toda a argumentação desenvolvida para demonstrar a tese acima mencionada de que o neoliberalismo representou uma ampla estratégia política, social e econômica de apropriação do poder por uma determinada classe social. No entanto, não como negar a procedência dessa teoria, considerando-se que, no relatório da Oxfam (2014), os níveis de concentração de renda só pioraram nos últimos 20 anos, corroborando as tendências que Harvey (2005) já havia estudado para fundamentar tal concepção sobre o neoliberalismo.

Com relação à influência do neoliberalismo sobre o urbanismo, a situação não é diferente, uma vez que os altos índices de concentração de poder e riqueza levam ao comprometimento da própria concepção tradicional de cidade, dando lugar a uma perspectiva de crise urbana sistêmica, na qual, segundo Smith (2009, p. 24),

A imagem que emerge é a de uma cidade ainda mais dividida em duas partes, comparativamente, inclusive, àquela imagem que provocou as discussões sobre a cidade dual nos anos de 1980. Isso decorre não somente da requalificação urbanística de zonas centrais das cidades ou da presença dos diversos enclaves e complexos enriquecidos por inversões de capital, em contraste com o crescimento das favelas. Essa persistente dualidade geográfica e econômica da cidade contemporânea não somente se intensificou, como também se petrificou, pela difusão política de um novo regime de segurança. Cidades muradas, enclaves e urbanizações para ricos, acompanhados do florescimento de uma indústria da segurança privada e dos

transportes seguros são a norma para um número crescente de urbanistas ricos; aumento da polícia patrulhando o espaço público, vigilância, repressão e militarização de patrulhas de vigilância, em locais onde nada disso existia anteriormente, são as novas normas para muitas das comunidades pobres.

Explicar como foi possível chegar a essa crise urbana sistêmica passa por uma breve exposição sobre o neoliberalismo, sua origem e seus pilares fundamentais.

Conforme destaca Harvey (2007, p. 05 ss.) o período de 1978 a 1980 representou os anos de transição em que se deu a hegemonia da ideologia neoliberal em todo o mundo. Na origem são alinhadas as ações de quatro figuras históricas importantes: Deng Xiaoping e a liberalização da economia chinesa, Paul Volker e o combate à inflação mediante uso da política monetária nos EUA, Margaret Thatcher as políticas de restrição a direitos trabalhistas e de combate à inflação e Ronald Reagan e as políticas de desregulação de amplos setores da economia (indústria, agricultura, extração mineral), de combate a direitos trabalhistas e enfraquecimento da organização sindical e de liberalização do capital financeiro, tanto no nível nacional como no internacional.

De modo coerente com essa descrição de seus antecedentes, os três pilares fundamentais do neoliberalismo são descritos nos seguintes termos: 1) a consagração da economia de mercado como único sistema econômico legítimo para dirigir as ações dos agentes sociais; 2) a desregulação de muitas funções estatais de controle, aliada à renúncia de boa parte das políticas públicas de bem-estar social; 3) a consagração da propriedade privada como valor maior da ordem jurídica, aliada à privatização de amplos setores anteriormente incluídos no domínio público. (SMITH 2009, p. 11)

Tratou-se, portanto, de um movimento político e econômico protagonizado pelos Estados e que teve como novidade, em relação a períodos históricos anteriores, os seguintes elementos: 1) desagregação das fronteiras

econômicas entre os Estados nacionais, pela intensa mobilidade do capital (que não encontra mais obstáculos regulatórios e alfandegários, nem limites financeiros), com a conseqüente desarticulação das grandes economias industriais de escala, em que a remuneração de uma grande massa de trabalho assalariado era central, uma vez que responsável pela retroalimentação do sistema e; 2) a criação de um intenso nível de migração global do trabalho, em decorrência não somente da evolução nos transportes e nas comunicações, mas também (e principalmente) da facilidade de envio de dinheiro para levou à liberação da necessidade de se buscar mão-de-obra local. (SMITH 2005, p. 65-66)

Em princípio, a produção, a indústria, os serviços, enfim, as atividades econômicas em geral, não dependem mais de uma estrutura local, necessariamente. Como se observa, trata-se de um arcabouço montado para garantir um campo de obtenção de rendas monopolísticas em escala global, o que leva a uma escala muito maior de acumulação, mas também de concorrência.

Esse contexto leva a consequências importantes para o âmbito local, as quais podem ser resumidas nos seguintes itens: a) dado o incremento da mobilidade, o capital pode instalar-se onde houver menores custos de produção; b) os amplos fluxos globais de mão-de-obra garantem trabalho a mais baixo custo, liberando os setores econômicos do compromisso com a contratação de trabalho local; c) os governos locais adotam políticas de incentivos a investimentos de capital, mediante desoneração fiscal e outros expedientes que podem comprometer recursos públicos, ao mesmo tempo em que podem ter acesso a uma força de trabalho mais barata, dada a pressão exercida pela ampla oferta de mão-de-obra externa a custos mais reduzidos; d) o barateamento do trabalho leva a um descompromisso dos estados nacionais com políticas de garantia do bem-estar social, reduzindo por consequência os investimentos públicos no setor e criando um efeito cascata em relação aos entes menores que também se vêem forçados a uma redução nos gastos sociais; e) em consequência da desvalorização do trabalho local ocorre drástica desarticulação de movimentos sociais de defesa de direitos trabalhistas, o que reduz as pressões pela promoção de políticas públicas de garantia do bem-estar social. (SEMITH 2005, p. 65-66)

Portanto, sem os compromissos com a remuneração do trabalho e também com gastos sociais, as cidades se convertem em plataformas de produção global, mudando suas funções anteriores de reprodução social (do Estado de Bem-Estar keynesiano) para novas funções de produção social, a serviço das novas dinâmicas de acumulação global.

Para abrigar suas novas funções, as cidades passam a assumir uma escala de organização espacial de nível metropolitano, uma vez que as estruturas de produção e de serviços devem aglutinar-se em uma escala espacial menor que torne possível a integração interna e com as redes globais, mediante novas tecnologias de informação que reduzem o tempo e o espaço, tornando possível a criação de um mercado global ágil, em conformidade com a neoliberal primazia do direito de propriedade e da liberdade contratual sobre as relações sociais.

Uma vez que os mercados globais são bastante competitivos e a liberalização das economias nacionais reduziu grandemente as fontes de rendas monopolistas (conforme assinalado acima), o processo de construção espaço urbano passa a ser uma importante, quando não central, fonte de renda monopolista. A revitalização de antigos centros, a construção de infraestruturas de integração, os investimentos em centros comerciais e de serviços, a provisão de serviços públicos, a estética urbana, a provisão de habitação para novas classes sociais abastadas, enfim, toda a dinâmica envolvida na construção do espaço urbano passa a se integrar às outras fontes de renda monopolista (produção industrial, prestação de serviços, o sistema financeiro) e ocupar uma posição central na reestruturação da acumulação capitalista em nível global.

Falando da reestruturação do espaço urbano em forma de regiões metropolitanas (substituindo antiga regionalização da produção do período industrial), Smith (2009, p. 17) assinala o seguinte:

Pode ser que o sinal mais visível dessa mudança seja a proliferação de grandes zonas industriais, zonas econômicas e zonas de exportação

especiais, invariavelmente adjacentes e incorporadas a portos e aeroportos para facilitar o transporte.

E mais adiante, o autor (SMITH 2009, p. 18) destaca que a construção das cidades é um aspecto central da globalização:

A construção das infraestruturas e instalações para tais zonas supõe, em si mesma, uma enorme inversão de bilhões de dólares de capital produtivo. De modo mais geral, a reforma dos espaços urbanos – infraestrutural ou residencial, recreativa ou de melhorias ambientais – chegou a desempenhar um papel central na economia global.

Dessa forma, é possível compreender que a imobilização do capital mediante o seu investimento em bens imóveis e em infraestrutura urbana pode ser um elemento significativo na dinâmica de movimentação internacional do capital. Assim, a instalação de um grande centro comercial, a construção de edifícios de escritórios, a construção de complexos habitacionais, a instalação de rede hoteleira atrelada a um centro de convenções, são exemplos de como utilizar o mercado imobiliário urbano em fonte de geração de renda monopolista. É interessante observar que o mercado imobiliário urbano tem uma dinâmica retroalimentar, pela qual um primeiro investimento, se bem sucedido e acompanhado da instalação de infraestruturas que lhe dão alguma peculiaridade, conduz a novos investimentos na mesma área, criando um processo em que o capital se multiplica exponencialmente. Com isso, as cidades podem criar “clusters” de desenvolvimento urbano, que podem se converter em referências mundiais e atrair investimentos internacionais, gerando assim uma dinâmica de concorrência entre cidades, que pode chegar até a esfera global.

Segundo Harvey (2005, p. 45-46),

Frequentemente, as máquinas de crescimento urbano têm a ver simplesmente com isto: a orquestração da dinâmica de investimentos privados e a provisão de investimentos públicos essenciais, no lugar e no momento adequado, de modo a obter o êxito da cidade na competição intermunicipal e inter-regional.

De se destacar ainda a centralidade e a importância global dos investimentos na construção da cidade, com base nas estreitas relações entre o capital investido no mercado imobiliário e capital financeiro. Nesse sentido, Smith (2009, p. 18-19) observa que os investimentos canalizados para os Jogos Olímpicos de Beijing em 2008 e para a preparação de Shanghai para a Exposição Mundial de 2010 foram de tal dimensão que fizeram parecerem pequenos os investimentos realizados em requalificação urbana nas cidades da Europa e Estados Unidos, acrescentando o seguinte:

De novo, é central o amálgama de capital internacional para o desenvolvimento urbano, a requalificação urbanística e o turismo. Ademais, não é acidental a crise econômica global posterior a 2007 ter sido disparada pela crise das hipotecas “sub prime” nos Estados Unidos. (...) A crise, dessa vez, deixou às claras a extensão sem precedentes de como a construção urbana vinha integrando-se à esfera do capital financeiro e vice-versa. Nenhuma dessas consequências é inteiramente nova, pois: as zonas industriais são anteriores aos anos de 1970 e o capital imobiliário sempre esteve unido ao capital financeiro. O que hoje é novo é a intensificação e, por conseguinte, a densidade dessas relações e sua conjugação com o projeto maior de construção urbana em todo o mundo, conforme já havia antecipado Lefebvre em sua “problemática urbana”.

Por outro lado, do ponto de vista da dinâmica política, há que se destacar que a dualidade das cidades globais, em que pese a desmobilização das organizações sindicais e dos movimentos de reivindicação de direitos (a partir dos anos 1970), leva a pressões sociais difusas, mas intensas. De fato, os grandes contingentes populacionais excluídos tendem a formular suas reivindicações em face das cidades. Serão, no entanto, tratadas mediante rigorosas políticas de vigilância e repressão, resultando daí a designação de cidades revanchistas atribuída por Smith (2005, p. 71 ss.), para caracterizar uma dinâmica política que passa a vigorar nas cidades globais.

Os ingredientes vitais do revanchismo – reação e vingança – se converteram no novo ponto de apoio da política urbana e explodiram

em forma de brutalidade policial contra imigrantes, trabalhadores, pessoas de cor e qualquer outro grupo de pessoas que se pudesse perceber que havia “roubado” a cidade de seus legítimos proprietários (ou seja, da classe média e branca)

2.2.3) Cidades e meio ambiente

Mike Davis retrata inicialmente que as preocupações ambientais presentes nas discussões públicas atuais, notadamente quanto ao aquecimento global, são de grande relevância e efetivamente apontam para um horizonte catastrófico em que cada vez mais se mostram ineficazes as iniciativas tomadas até o momento para reverter o processo de alterações climáticas, de modo que é muito provável que já se tenha atingido um ponto de irreversibilidade nas alterações climáticas.

As transformações climáticas são tão relevantes que estudos na área da geologia apontam para uma mudança de período no desenvolvimento do Planeta, de modo que se superou o período Holocênico, que possibilitou o desenvolvimento da agricultura e das civilizações humanas, para um período Antropocênico, definido como o momento em que as alterações provocadas pelas sociedades humanas urbano-industriais são tão relevantes, que passam a se constituir numa força geológica capaz de interferir na evolução do Planeta. (DAVIS 2012, p. 81-82)

Além da acumulação de gases de efeito estufa, os estratógrafos mencionam a transformação da paisagem pelo homem, “que agora exceda a produção natural (anual) de sedimentos quanto à magnitude”, a perigosa acidificação dos oceanos e a incessante destruição da biota. (DAVIS 2012, p. 82)

Em face dessa constatação, Mike Davis (2012, p. 82-96) reflete sobre os esforços que se tem desenvolvido internacionalmente para diminuir a emissão de gases de efeito estufa, bem como sobre a permeabilidade da conjuntura política e econômica internacional em face dos possíveis caminhos propostas para tratar das questões climáticas.

Três argumentos são desenvolvidos:

Primeiro no sentido de que, de um lado, os estudos desenvolvidos pelo IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas) são infundadamente otimistas, projetando um índice de evidência científica contestável para as concentrações máximas de carbono na atmosfera (450 ppm, quando cientistas do Laboratório Goddard da NASA, capitaneados por James Hansen, projetam 350 ppm) e apostando num cenário irreal de desenvolvimento tecnológico para superação das atuais tecnologias de queima de combustíveis fósseis. Dessa forma, além de estabelecer índices irreais, as estratégias projetadas do IPCC são no sentido de adotar medidas complementares de redução de emissões de carbono, supondo que elas contribuirão com uma evolução natural do mercado para a adoção de novas tecnologias sem carbono.

Conforme destaca Davis (2012, p. 84):

De fato, o IPCC apostou não só a fazenda, como o planeta todo em uma evolução dirigida pelo mercado em direção a uma economia mundial do pós-carbono: uma transição que conta não só com a diminuição das emissões internacionais e os mecanismos de comércio de carbono, mas também com compromissos empresariais voluntários pela adoção de tecnologias que não existem nem mesmo em protótipo, como a captura do carbono, o uso do hidrogênio e de avançados sistemas de transportes e a utilização de biocombustíveis a base de celulose.

Assim, as estratégias sugeridas pelo IPCC são otimistas no sentido de que não contemplam as tendências que realmente marcam a evolução da economia, o que levou Davis (2012, p. 85) a concluir o seguinte:

Ainda que o IPCC nunca explicita, o atingimento de seus objetivos supõe necessariamente que a inesperada lucratividade decorrente da alta no preço dos combustíveis fósseis, na próxima geração, será reciclada de modo eficiente em tecnologias de energias renováveis, e

não desperdiçada em arranha-céus de quilômetros de altura, bolhas de ativos financeiros e megabenefícios distribuídos a acionistas.

Segundo, a recente crise econômica não trouxe uma parada momentânea nos processos insustentáveis que levam às mudanças climáticas, evidenciando, pelo contrário, uma forte consolidação dos interesses econômicos que se opõem às medidas que visam evitar o aquecimento global. De fato, a perda da velocidade que se vinha imprimindo à economia global não afetou significativamente os interesses de agricultores que derrubam florestas para abrir novas fronteiras agrícolas, notadamente no Brasil. De outro lado, a queda nos preços do petróleo é incentivo à montagem de novas centrais termoeletricas e um desincentivo ao investimento privado em tecnologias alternativas sustentáveis. E, além de tudo isso, as dificuldades geradas pela crise econômica têm desmontado qualquer ambiente político favorável à aplicação de taxas, incentivos ou qualquer forma de controle estatal para o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis. (DAVIS 2012, p. 88-90)

Nesse sentido, os argumentos de Davis (2012, p. 89) são os seguintes:

Mais importante ainda: a caída dos preços dos combustíveis sólidos e o congelamento dos mercados de crédito estão provocando uma erosão dos incentivos empresariais para o desenvolvimento de alternativas eólicas e solares. (...) Como um administrador de capitais de risco declarou recentemente ao New York Times, “o gás natural a seis dólares converte o vento em uma ideia questionável e a energia solar passa a ser extremamente cara”.

E mais, menciona Davis (2012, p. 90):

Agora abunda o pessimismo. Inclusive Yvo de Boer, diretor da Convenção Quadro sobre Câmbio Climático, das Nações Unidas, admite que, enquanto persistir a crise econômica, “a maioria dos governos com sensibilidade são relutantes a impor neste momento novos gastos à indústria em forma de limites às emissões de carbono”.

Terceiro, as estratégias baseadas nos modelos do neoliberalismo institucionalista da teoria das relações internacionais, dadas as imensas desigualdades regionais e de classe em todo o mundo, teriam pouca possibilidade de obter resultados realmente efetivos no sentido de reverter a tendência global de degradação ambiental. A adaptação às mudanças climáticas sempre pode ser uma estratégia eficiente para se proteger aqueles que dispõem de recursos suficientes para comprar as melhores áreas ou mesmo para implantar obras de contenção dos efeitos negativos das mudanças climáticas. Além disso, as mudanças sociais e econômicas demandadas para se reverter o quadro das mudanças climáticas exigiriam medidas de transferência de renda em escala global, demandando um nível de solidariedade global que não se vislumbra no cenário geopolítico atual.

Conforme relata Davis (2009, p. 91-92),

Como ressaltou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no informe do ano passado [2008], o aquecimento global é acima de tudo uma ameaça para pobres e não nascidos, os “dois tipos de eleitores com pouco ou nenhuma voz política”. Assim, uma ação global coordenada em seu favor pressupõe ou um reforço de objetivos revolucionários (uma possibilidade não considerado pelo IPCC), ou a transformação do próprio interesse dos países ricos em uma “ação solidária” com poucos precedentes na História.

Na perspectiva teórica do modelo do ator racional, essa última proposição somente parece realista se se demonstrar uma série de fatores, ou seja, que os grupos privilegiados não possuem nenhuma opção preferencial de saída; que a opinião pública internacional dirige a tomada de decisões políticas em países chave; e que a diminuição na emissão dos gases de efeito estufa pode ser conseguida sem sacrifícios relevantes no nível de vida do hemisfério norte – nada que pareça provável.

(...)

Em outras palavras, em lugar de estimular uma inovação heroica ou uma efetiva cooperação internacional, o acirramento das medidas

ambientais e da turbulência social pode simplesmente levar as elites públicas a realizar planos ainda mais radicais para isolar-se do resto da humanidade.

(...)

Claro, todavia, que haveria tratados, créditos de carbono, alívio para a fome, acrobacias humanitárias e, talvez, a conversão em grande escala de algumas cidades europeias e de alguns países pequenos para energias alternativas. Porém, para uma adaptação em escala mundial às mudanças climáticas, o que pressupõe a inversão de bilhões de dólares em infraestruturas urbanas e rurais de países pobres e de renda média, assim como a migração constante de milhões de pessoas da Ásia e da África, seria necessário produzir uma revolução de magnitude quase mítica na distribuição de recursos e de poder.

E mais, quando se observam os dados relativos às condições de vida das populações do mundo que vivem nas cidades, constata-se um conjunto de problemas tão grave quanto as questões ambientais levantadas até o momento. De fato, observando-se que uma parte substancial da população mundial hoje vive em favelas e que essa população exerce não somente uma pressão sobre o uso do espaço e sobre a demanda por alimentos, fica a indagação sobre como buscar os recursos necessários para atender às suas necessidades tendo em vista um horizonte de instabilidade climática, diminuição de áreas agricultáveis e perda de solidariedade nos espaços urbanos, que cada vez mais se caracterizam pela segregação sócio espacial .

Dessa forma, em face dos argumentos apresentados por Mike Davis, é importante destacar que a questão social, notadamente os desequilíbrios globais e locais de renda, é um aspecto ignorado nas políticas de enfrentamento das mudanças climáticas. Isso não quer dizer que a problemática social esteja fora do discurso ambiental ou das medidas adotadas para combater as mudanças climáticas. O problema está em que as questões sociais não são consideradas como constitutivas das soluções a serem buscadas para enfrentar os problemas ambientais, que sempre

demandarão renúncia a privilégios e mudanças nas estruturas sociais de concentração de renda.

Esse ponto de vista pode ser mais bem explicado a partir de uma análise sobre o papel que as cidades desempenham em face do equilíbrio ambiental de todo o planeta. Assim, a revolução industrial trouxe para as cidades uma importância nova, não existente nos períodos históricos anteriores. As cidades passaram a ser não somente o local da produção dos meios de subsistência para toda sociedade, como também o espaço onde ocorre a reprodução social.

Com o neoliberalismo e rearranjo dos processos de acumulação em nível global, a urbanização das populações do mundo se intensificou, até que em 2008 anunciou-se que a população de todo o planeta passou a ser predominantemente urbana. A vida no meio urbano é, portanto, o motor do crescimento da população, a fonte das demandas por consumo e de desenvolvimento tecnológico, o destino dos recursos naturais e da produção.

Mike Davis (2009, p. 96-97) destaca que,

Ainda que a eliminação de florestas e a proliferação de monoculturas tenham desempenhado um papel fundamental na transição para uma nova era geológica, a força motriz das mudanças climáticas tem sido o incremento quase exponencial da produção de carbono pelas regiões urbanas do hemisfério norte. (...) Em certo sentido, a vida nas cidades está destruindo rapidamente os ecossistemas – a estabilidade climática do Holoceno – que tornaram possível a sua complexa evolução.

Acontece que as cidades tanto podem ser uma fonte de equilíbrio ambiental e prosperidade, como também uma máquina de desperdício de recursos. Tudo depende do sentido que o desenvolvimento urbano assume. A criatividade humana pode gerar um crescimento urbano extensivo, caracterizado pela poluição ambiental, pela privatização de espaços públicos e pela segregação social. Mas, de outro lado, a mesma sinergia urbana também pode gerar espaços urbanos

compactos, caracterizados pela economia de recursos e pela utilização dos espaços públicos para a integração das pessoas e para a ampliação de conhecimentos.

Aliás, quando as populações locais se empoderam de suas cidades e sentem-se ligadas de forma vital ao ambiente em que vivem, resulta uma tendência natural no sentido de uma interação sustentável da cidade com o meio ambiente. Conforme destaca Mike Davis (2009, p. 99), existe “(...) uma consistente afinidade entre justiça social e meio ambiente, entre ética municipal e o urbanismo mais verde.”

E prossegue Davis (2009, p. 99):

A conservação de espaços urbanos verdes e com água, por exemplo, serve simultaneamente para conservar elementos naturais vitais para o funcionamento da cidade, ao mesmo tempo em que proporciona lazer e espaço para interação cultural das classes populares. Reduzir os bairros de periferia mediante um melhor planejamento e mais transportes públicos converte as grandes artérias de circulação em vias locais de integração, além de reduzir as emissões de gás de efeito estufa.

Há inumeráveis exemplos e todos apontam para um único princípio unificador: a pedra angular de uma cidade de baixo carbono, muito mais do que qualquer desenho ou tecnologia verde, está em que se dê prioridade ao bem-estar público sobre a riqueza privada.

Assim, o impasse socioambiental colocado para as cidades do mundo hoje pode ser resumido nas seguintes alternativas: 1) de um lado, prosseguir com um modelo concentrador de renda, que desenvolve tecnologias sustentáveis de pouca eficácia e nenhuma abrangência para reverter de forma consistente os impactos ambientais direta ou indiretamente gerados por um modelo extensivo de desenvolvimento urbano; ou, 2) de outro lado, utilizar os escassos recursos existentes para promover a inclusão de grandes contingentes populacionais em um modo de vida urbano mais simplificado, caracterizado para ocupação intensiva do espaço urbano e pela criação de espaços públicos de vivência em que um contingente muito maior de

peçoas passa pensar as alternativas de desenvolvimento mais justo e sustentável. A cidade deixa de ser uma máquina de crescimento econômico e passa a ser uma ferramenta de desenvolvimento social e ambiental.

No mesmo sentido desse raciocínio, Davis (2009, p. 102), coloca o atual problema das cidades nos seguintes termos:

Creio que a crise interna da política ambiental de hoje em dia resida precisamente na falta de ideias audazes que enfrentem os desafios da pobreza, da geração de energia, da biodiversidade e das mudanças climáticas, dentro de uma visão integral do progresso humano. A um nível microscópico, supostamente, foram dados grandes passos no desenvolvimento de tecnologias alternativas de geração e armazenamento de energia, porém, os projetos piloto das comunidades e países ricos não salvarão o mundo. Os que têm mais dinheiro, sem dúvida, podem escolher entre muitos projetos de ecovida: porém, qual é o objetivo último, permitir que os famosos e bem intencionados possam escolher seus estilos de vida com zero de emissões de carbono, ou levar energia solar, saneamento, clínicas pediátricas e transporte massivo a comunidades urbanas pobres?

No item anterior destacou-se que o urbanismo neoliberal, para resolver a crise global de acumulação capitalista da década de 1970, adotou uma estratégia de reconversão das funções das cidades, que passaram a ser máquinas de crescimento a serviço de uma elite econômica, que se enriqueceu e aprofundou as desigualdades sociais em todo o mundo. Neste item observou-se que esse urbanismo neoliberal é responsável não somente pelas crises sociais, mas também por um modelo de desenvolvimento urbano que só tem ampliado a demanda por recursos naturais para muito além da capacidade de reposição do meio ambiente.

Conforme visto no item anterior, o neoliberalismo, a partir da década de 1970, foi vitorioso na sua “estratégia de apropriação do poder social por uma classe” (SMITH 2009, p. 15). Trinta e cinco anos depois, após a crise de 2007, e diante de um quadro de pobreza extrema de boa parte da população do mundo, suas bases

encontra-se solapadas e ninguém mais acredita que as receitas de privatização, desregulação e liberalização possam continuar válidas como solução para as crises ora enfrentadas. No entanto, apesar do descrédito, o neoliberalismo continua sendo a estratégia vigente para as economias do mundo.

Parafraseando Habermas, Smith (2009, p. 14-15) destaca que,

(...) o neoliberalismo está morto, mas continua vigente. O neoliberalismo encontra-se sem dúvida num estado de atrofia, porém, seu poder econômico e militar ainda perdura. Em sua passagem deixou, e continua deixando, uma marca de destruição humana, tanto nos bairros pobres do mundo, como no meio ambiente, ou entre pessoas despossuídas em razão da classe social, do gênero, da raça, da nacionalidade, ou por pertencer a um povo indígena.

Diante desse quadro, que tipo de estratégias poderiam ser adotadas para fazer face a esse poder de fato do neoliberalismo? Da mesma forma que se deu no âmbito global a conquista dos corações e mentes do mundo em proveito de uma agenda neoliberal, as alternativas também se poderiam colocar-se nesse âmbito, razão pela qual se passa no próximo capítulo a uma investigação sobre algumas discussões em matéria de desenvolvimento urbano no âmbito internacional.

CAPÍTULO 3 – GOVERNANÇA URBANA GLOBAL; PLANEJAMENTO E GESTÃO LOCAL

O quadro de teórico descrito no capítulo anterior, uma vez que aglutina diferentes teses sobre o papel das cidades em face da globalização, constitui-se numa interessante ferramenta para avaliar as estratégias que se colocam em face dos problemas urbanos.

A relevância global das cidades foi um ponto comum a todas as teorias expostas. Contudo, as considerações sobre o modo como as cidades se inserem em face de uma economia global são bastante divergentes. Todas as posições valorizam o ativismo social, quer para propor novas formas de articulação do estado com a sociedade, quer para defender a emancipação das populações socialmente excluídas.

Assim, o objetivo do presente capítulo é desenvolver uma abordagem de diferentes propostas e concepções concretas sobre os novos papéis das cidades num contexto de globalização, buscando refletir sobre as possibilidades de cooperação internacional em torno dos problemas urbanos.

3.1) CIDADES BRICS E O MODELO MADRID GLOBAL

A Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e a Prefeitura do Rio de Janeiro formaram iniciativa denominada BRICS POLICY CENTER (BPC) voltada para o estudo e o fomento da cooperação entre os países integrantes do grupo denominado BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Um dos projetos do BPC é o BRICS-Urbe, ou seja, “um projeto do BPC dedicado ao monitoramento de políticas públicas de desenvolvimento urbano em grandes cidades dos BRICS.”

Recentemente o BRICS-Urbe publicou um texto intitulado Cidades-BRICS: Atores Globais Competitivos, de autoria de Carolina Vilela de Figueiredo, o qual se passa a comentar, uma vez que se mostra como uma aplicação bastante

satisfatória das teorias de Saskia Sassen e de Borja e Castells, apresentadas na primeira parte do capítulo anterior.

Figueiredo (2013, p. 2) acolhe a tese de Saskia Sassen de que as cidades e suas complexas estruturas de direção e gestão das grandes corporações globais convertem-se cada vez mais no local privilegiado da economia mundial, ocupando cada vez mais as funções tradicionalmente desempenhadas pelos estados nacionais em face da economia global. Nesse contexto, passa a haver uma nova geografia da centralidade e da marginalidade, em que as cidades passam a competir por investimentos externos e por poder político, adaptando-se para atrair investimentos e para integrarem-se aos fluxos globais políticos e de negócios.

Nesse sentido, Figueiredo (2013, p. 3) destaca a formação de eixos urbanos, tais como São Paulo-Brasília-Rio de Janeiro, que se fortalecem econômica e politicamente, ressaltando que

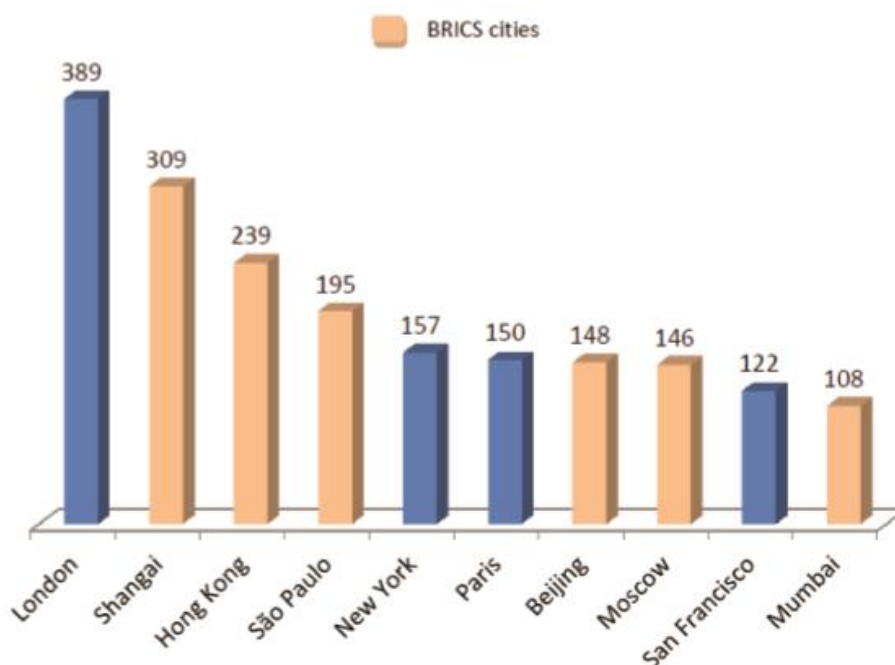
Estes vetores urbanos são interligados não apenas por meio de fluxos econômicos, mas também através de suas relações geopolíticas. Uma vez que as cidades competem entre si principalmente na forma de investimentos e de poder político, quando elas atraem investimentos e conquistam mais do comando e das funções de controle da economia mundial, seu status e hierarquia na rede urbana melhora.

Daí, com base nesse referencial teórico, o relatório sobre as chamadas cidades-BRICS “sistematiza e discute dados acerca da competitividade das cidades-BRICS na rede global de fluxos de investimento, extraindo recomendações para o desenho de políticas públicas focadas na atração de investimentos e na competitividade das cidades.” (FIGUEIREDO 2013, p. 1)

Assim, o estudo destaca a crescente importância das cidades-BRICS como destino de investimentos externos diretos, pontuando dados, gráficos e informações bastante numerosos quanto à posição das cidades-BRICS em face de outros grandes centros urbanos do mundo, que também disputam investimentos.

O gráfico abaixo é bastante elucidativo a esse respeito:

Top 10 das cidades responsáveis pelo maior volume de Investimentos Internacionais 'Greenfield' in 2012



Fonte: Global Cities Investment Monitor 2012 (KPMG & Greater Paris Investment Agency 2012).

Destaque-se que, segundo Figueiredo (2013, p. 5), “Investimentos Internacionais Greenfield ocorrem quando uma empresa instala novas atividades em uma cidade, criando empregos e desenvolvendo o poder econômico local. Transações imobiliárias ou alianças não estão incluídos. Os Investimentos Internacionais Greenfield são mapeados pelos dados do ‘fDi markets’.”

Assim, aglutinando diversas outras informações e gráficos sobre as posições relativas das cidades globais, o relatório vai desenhando uma perspectiva em que as cidades-BRICS se colocam numa posição bastante promissora para o futuro, de modo que

Este grupo representa uma mudança na balança global de poder e comando ao manter posições de liderança na interseção de comércio internacional e fluxos de investimentos. Devido a isso, elas também

são vistas como uma ameaça (ou oportunidade) para o sistema de cidades globais no mundo desenvolvido

Mas, além de colocar que as cidades-BRICS cada vez mais ocupam maior espaço nessa nova “geografia da centralidade global”, o relatório também desenha os desafios a serem enfrentados, destacando a necessidade de se priorizar também o capital humano, priorizando os serviços públicos de saúde e educação, bem como a qualidade de vida da população. Ademais, questões sociais, como a violência urbana (notável em São Paulo, Rio de Janeiro, Moscou e Johannesburg), e ambientais, como a poluição também são desafios importantes a serem enfrentados pelas cidades-BRICS, a fim de que elas se tornem ainda mais competitivas para “atrair capital estrangeiro e talentos para o futuro.” (FIGUEIREDO 2013, p. 15)

Ocorre que, da forma como foram colocados, esses desafios se apresentam mais como oportunidades para que as cidades-BRICS aprofundem ainda mais suas capacidades competitivas para inserção cada vez mais vantajosa nas redes urbanas globais. Daí, o relatório descreve as oportunidades de aperfeiçoamento das potencialidades das cidades-BRICS nos seguintes termos (FIGUEIREDO 2013, p. 16-18):

- a) foco em polos regionais e complementaridade – enfocando a necessidade das cidades globais se integrarem a redes regionais complementares de cidades médias (e suas correspondentes micro-redes) que poderiam aglutinar mais vantagens competitivas, abrindo mais oportunidades para captar o “transbordamento de investimentos externos” que se dirigiriam para as cidades-BRICS. Com isso, a oportunidade de expandir grandemente as regiões metropolitanas consistiria uma boa oportunidade para se superar a dificuldade da fragmentação territorial característica dos países em desenvolvimento;

- b) prontidão institucional e governança – aqui o relatório fala que as cidades-BRICS “devem fornecer um ambiente legal e administrativo sólido e justo para negócios.” Problemas como corrupção, excesso de burocracia, inadequação de instrumentos regulatórios, devem ser enfrentados criando-se mecanismos eficazes de governança e uma maior capacitação institucional. Importante destacar, portanto, que a governança aí é vista segundo uma concepção instrumental, para capacitar institucionalmente as cidades-BRICS, para que se tornem mais competitivas na atração de investimentos;
- c) responsabilidade fiscal e sustentabilidade – com esse tema, o relatório destaca a necessidade das cidades-BRICS constituírem “estruturas de desempenho econômico sustentável”, de modo que consigam criar estratégias adequadas para aproveitar o transbordamento de recursos que decorreram dos investimentos externos, investindo na solução dos problemas mais críticos;
- d) cooperação intra-BRICS – nesse caso a cooperação será interessante não somente para buscar afinidades que tornem as cidades conjuntamente mais competitivas, mas também para a criação de redes de pesquisa e aprendizagem mútua, para aumentar a relevância e o apelo global das cidades.

Em resumo, é importante observar que o relatório Cidades-BRICS estabelece um horizonte positivo para as cidades dos países em desenvolvimento, colocando-as em uma posição “desafiadora” em face da hegemonia das cidades do norte desenvolvido. Para trilhar esse horizonte, o relatório destaca a necessidade de se aprofundar a inserção competitiva das cidades-BRICS diante de uma economia global.

Curiosamente, Smith (2009, p. 17) também destaca as cidades como São Paulo em uma posição “desafiadora” em face das cidades dos países desenvolvidos, conforme se observa no seguinte trecho:

Xangai e São Paulo, Mumbai e Cidade do México são cada vez mais modelos do futuro urbano, substituindo Nova York, Londres e, inclusive, Tóquio.

As conclusões finais de Figueiredo (2013) e de Smith (2009) são semelhantes, porém, os referenciais teóricos que levaram a tanto são absolutamente distintos. De fato, Smith (2009, p 17) entende que

A questão aqui não é que as cidades da Europa e América do Norte ou Japão tenham se tornado em certo sentido obsoletas, nem que estejam excluídas da reestruturação das relações entre as escalas global, nacional e urbana. Sem dúvida, também estão se transformando em regiões de produção para a economia global, ao mesmo tempo em que retém muitas de suas funções sociais, reprodutivas e assim por diante, porém, já não representam mais a ponta de lança das mudanças urbanas.

Em outro texto, Smith (2005, p. 67) destaca que

A produção global se organiza cada vez mais no âmbito metropolitano. Em grande medida, o Vale do Silício, Bangkok e São Paulo suplantam e assumem o lugar do nordeste dos Estados Unidos, das Midlands inglesas e da Bacia do Ruhr. Assim, por um lado, a economia mundial reestruturada já está refazendo as cidades do século XXI como plataformas dirigentes da produção global.

O problema está em que, para Smith, as cidades se reestruturam para abrigar novas formas de acumulação de rendas monopolistas; daí, o capital pode transitar entre os centros urbanos de maneiras muito variadas, dependendo de peculiaridades locais, que podem ou não favorecer a acumulação em graus e modos muito variados, acolhendo ou não os fluxos globais.

Assim, não existe um modelo de “cidade inteligente” que, pela qualificação de sua mão-de-obra, ou pelos índices de qualidade de vida, possa ser, somente por isso, especialmente atrativa para investimentos. Conforme destaca Harvey (2005, p. 45),

O capital em geral flui nas regiões de salários elevados com a mesma facilidade que nas regiões de baixos salários e, com frequência, parece guiar-se geograficamente por critérios diferentes daqueles estabelecidos convencionalmente tanto na economia política burguesa quanto na marxista.

A movimentação do capital está vinculada a condições locais específicas, das quais podem decorrer fontes de rendas monopolistas; daí o motivo pelo qual Harvey (2005, p. 42 ss.) descreveu o conceito (vide segunda parte do capítulo 2 acima) das iniciativas empreendedoras urbanas e atribuiu grande importância ao capital investido em bens imóveis que, uma vez atrelado a investimentos públicos, gera ciclos crescentes de acumulação, à medida que novos investimentos públicos e privados vão se acumulando sobre a rodada inicial de investimentos. Smith (2009, p. 17-19) compartilha desse mesmo entendimento, ao destacar as enormes quantidades de capital (público e privado) investido na “construção das cidades” (infraestrutura em geral, habitação, requalificação ambiental de espaços urbanos)

Mas, ao lado da acumulação propiciada pela “construção das cidades”, também o “capital simbólico coletivo” (HARVEY 2005, p. 47 ss.) é conjuntamente articulado como fonte de renda monopolista. Assim, não somente a construção do espaço é mobilizada na conversão das cidades como plataformas de produção global; também o patrimônio histórico, a herança cultural, o paisagismo, o patrimônio natural, aspectos sobre os quais não calha bem a constituição de uma “indústria de produção”, são convertidos como elementos importante da inserção das cidades nos “fluxos globais”. Daí explica-se a explosão das atividades turísticas, a mega-exploração de museus e as construções monumentais que fazem a marca das cidades globais.

Harvey (2005, PP. 48-49) descreve o processo de conversão de Barcelona ao status de uma “cidade global”, destacando o seguinte:

A ascensão de Barcelona como uma cidade proeminente dentro do sistema europeu de cidades, para dar outro exemplo, se baseou em parte na constante coleta de seu capital simbólico e na acumulação de suas marcas de distinção. Nesse sentido, exerceram grande influência a exumação de uma história e de uma tradição distintivamente catalãs e a difusão comercial de uma sólida produção artística e de seu legado arquitetônico (Gaudí, obviamente), juntamente com marcas distintivas em termos de estilo de vida e de tradição literária, sempre mediante o respaldado de uma extensa produção de livros, exposições, e eventos culturais celebrando seu caráter distintivo. E tudo isso foi apresentado por novos adornos arquitetônicos “de marca” (a torre de telecomunicações de Norman Foster e o branco e fulgurante Museu de Arte Contemporânea de Barcelona de Richard Méier, situado em meio ao tecido urbano um tanto degradado da cidade antiga), grande quantidade de investimentos destinados a abrir o porto e as praias, recuperar terrenos abandonados para a Vila Olímpica (com uma atrativa referencia ao utopismo icariano) e converter o que antes era uma vida noturna bastante sombria, e até perigosa, em panorama aberto de espetáculo urbano.

Nesse contexto, é possível fazer uma leitura crítica do modelo Madrid Global, a partir da qual será possível contrastar as posições defendidas no relatório sobre as cidades-BRICS.

Assim, do ponto de vista do enquadramento no modelo de cidades globais preconizado por autores como Saskia Sassen e Borja/Castells¹², Madrid pode ser considerada um exemplo exitoso, apresentando números que indiciam tal

¹² Vide capítulo 2 acima e também a primeira parte deste capítulo, sobre as cidades-BRICS.

constatação: a) Madrid é a terceira metrópole da União Européia do ponto de vista demográfico e também econômico; b) tem renda per capita entre as vinte maiores da União Européia; c) aumentou em mais de um milhão de habitantes entre os anos de 2000 a 2006; d) possui uma grande quantidade de imigrantes, em torno de 800.000, oficialmente registrados. (Observatório Metropolitano 2009, pp. 31-32)

De fato, esses números são uma decorrência de características adquiridas pela metrópole, que certamente a colocam como uma cidade global (Observatório Metropolitano 2009, p. 32-33):

- 1) Consolidação da cidade como centro turístico global, como central de logística internacional e como mercado financeiro de relevância internacional;
- 2) Formação de uma importante estrutura de decisão sobre processos econômicos globais, a partir de um importante número de sedes de corporações multinacionais, atreladas aos serviços de alta complexidade demandados por essas corporações. E de fato, a cidade é considerada a oitava cidade do mundo em número de sedes centrais de grandes corporações;
- 3) Formação de importantes economias de aglomeração, abrigando serviços avançados e de alto valor agregado, convertendo a cidade num importante nicho de empregos qualificados, que a tornam capaz de exportar serviços altamente especializados para todo o país e também para a Europa e a América Latina.

No entanto, as mesmas razões que levaram ao sucesso econômico da metrópole no seu projeto de integração, em posição vantajosa, nas redes globais, também são a causa de graves problemas sociais e ambientais enfrentados pela cidade. Por certo, a preocupação com a sustentabilidade e o bem estar são a imagem

que transparece para turistas e visitantes, bem como no discurso publicitário na hora da venda dos produtos e serviços da *Madrid goes global*.

Nesse sentido, o Observatório Metropolitano (2009, p. 33) destaca duas importantes consequências desse processo de enquadramento global de Madrid:

1) por um lado, o modelo da *Madrid goes global* “só pode ser caracterizado pela figura arquetípica da dualização social”, em que uma classe social altamente privilegiada pelos altos salários pagos nas atividades de direção ligadas à globalização se apropria dos melhores espaços na cidade e se beneficia da geração de riqueza na metrópole, enquanto uma grande quantidade de trabalhadores (em grande media estrangeiros), mal remunerados e espacialmente excluídos, suporta boa parte das atividades que fazem o sucesso macroeconômico da cidade (hotelaria, restaurantes, construção civil, indústria do entretenimento, logística, etc.);

2) por outro lado, “uma nova oligarquia empresarial, que supostamente alega ter beneficiado a metrópole, pelo simples fato de operar a partir dela, reivindica para si o controle sobre a cidade.” Assim, em acordo com os interesses dessas novas elites empresariais, usando uma estratégia de aproveitamento dos efeitos positivos do transbordamento de investimentos na metrópole ¹³, os mercados imobiliários foram ativados e altamente incentivados, inclusive mediante o uso de recursos públicos no período de 1998 a 2006. Mediante uma articulação entre recursos financeiros, capital privado e investimentos públicos, o mercado imobiliário foi convertido no setor mais dinâmico da economia de Madrid. A financeirização do mercado imobiliário, possibilitando a aplicação do capital acumulado em outras atividades econômicas foi um fator determinante para a expansão desse setor da

¹³ Conforme aquela estratégia acima indicada por Figueiredo (2013, p. 17) para os BRICS, nos seguintes termos:

(...) a alta capacidade de absorção como a habilidade de internalizar e maximizar os efeitos positivos do spillover dos investimentos e uma responsabilidade fiscal eficaz tem um papel fundamental em qualquer município economicamente sustentável.

economia. Daí, assistiu-se a um processo contínuo (e artificial) de elevação dos preços da terra e dos imóveis, o que levou o Observatório Metropolitano (2009, p. 35) a sintetizar esse processo nos seguintes termos:

De forma nada paradoxal, os grandes beneficiários dessa orgia financeira foram essas grandes corporações, que, ademais, subordinaram as políticas públicas em um processo acumulativo envolvendo novas inversões em infraestrutura, captura de mais valias imobiliárias e transferência de rendas públicas. Foi nessa *growth machine*, nessa máquina de crescimento que se converteu Madrid, o que nos conduz à seguinte pergunta: como essas dinâmicas associadas à globalização urbana se projetaram sobre o território e sob que formas de gestão urbana e de governo se produziram?

Para responder as essas perguntas o Observatório Metropolitano (2009, p. 35 ss.) descreve dois processos complementares:

1) A realização de grandes operações urbanas sobre antigas ou novas áreas públicas. No caso do entorno do Museu do Prado, por exemplo, ocorreu a requalificação e a instrumentalização da região para a exploração de atividades econômicas relacionadas ao turismo (gerando um processo de teatralização e de museificação do centro urbano). No caso das intervenções em novas áreas, a estratégia foi mudar a sua vocação para suportar as atividades e negócios de grandes corporações, muitas vezes em prejuízo de um planejamento previamente estabelecido para preservar o meio ambiente e dar mais sustentabilidade ao desenvolvimento urbano. Foi o caso do Complexo Quatro Torres, edificado em antiga área pública, onde se situava o Real Madrid que, por sua vez, mudou-se para uma nova área (Valdebebas, anteriormente não urbanizável) nas imediações do Aeroporto de Barajás, a qual foi originalmente vocacionada no plano diretor para instalação de um grande parque de preservação, representando, portanto, a perda de uma oportunidade para trazer reequilíbrio ambiental para cidade;

2) A produção de solo urbano e de habitação como fator chave de crescimento da cidade. Nesse caso, tratou-se de flexibilizar a regulação trazida

pelos planos diretores da Comunidade Autônoma de Madrid, no sentido de abrir mais áreas urbanizáveis em quantidades não justificadas nas reais necessidades de desenvolvimento urbano. Nesse caso, o Observatório Metropolitano (2009, p. 39) destaca que a justificativa para a flexibilização dos planos foi dada nos seguintes termos:

Como era de se prever, essa autentica explosão urbana foi fomentada com base em políticas de incremento da oferta de solo, amparadas invariavelmente no argumento de que a causa do encarecimento do solo era sua escassez e de que a solução do problema se encontrava na liberalização do mercado.

Assim, somente no período de 1993 a 2003, Madrid conseguiu ampliar em 49% a extensão de sua área urbana, o que significa que a cidade cresceu, em apenas 10 anos, metade de toda a extensão urbana que desenvolveu ao longo de sua história.

Conforme destaca o Observatório Metropolitano (2009, p. 37), as tendências de desenvolvimento urbano de Madrid, no sentido de enquadrá-la ao contexto global, são sempre focadas na geração de mais valias, principalmente para as grandes corporações que vão explorar a construção da cidade e de seu espaço. Em que pese o esforço publicitário para promover a cidade e seus negócios (inclusive do ponto de vista ambiental), a sustentabilidade e o bem-estar da população não passam de um discurso, relegado a um segundo plano.

A oposição ora estabelecida entre a crítica ao modelo “Madrid goes Global”, de um lado, e as estratégias de inserção global competitiva desenhadas para as cidades-BRICS é bastante esclarecedora. É comum o discurso da sustentabilidade aparecer como um fator relevante de qualquer política de desenvolvimento urbano, como uma questão a ser resolvida naturalmente no curso da evolução do desenvolvimento urbano. Como no caso das cidades-BRICS, em que a integração competitiva da cidade em uma rede global coloca as questões ambientais como um desafio que naturalmente será resolvido, à medida que essa integração se concretize.

No entanto, acrítica ao modelo “Madrid goes Global” demonstra que a relação entre inserção global e sustentabilidade não é tão direta, nem tão fácil. A política de produção do solo como chave para o crescimento econômico e as grandes intervenções urbanas focadas na transformação da cidade para os processos globais são, em si mesmos, processos que se evidenciaram altamente insustentáveis, sob os aspectos ambiental e social. Em que pese o esforço por ostentar a marca da sustentabilidade, quer pela “boa aparência de ordem e limpeza” que resultou para a cidade (com belos passeios e o restauro de edifícios nobres para implantar museus, por exemplo), quer pelo fato de muitos edifícios e urbanizações carregarem o rótulo da sustentabilidade, tão somente pelo uso de alguma tecnologia ambiental, como uma parede verde, a utilização de dispositivos para redução do consumo energético, a adoção da reciclagem de resíduos e assim por diante, o projeto “Madrid goes Global” radicalizou a dualização social no espaço da metrópole, comprometeu os planos de reequilíbrio ambiental da cidade e sequestrou a democracia (uma vez que as decisões estratégicas sobre a produção do espaço passaram a ser manipuladas pelas novas elites globais).

Evidencia-se aí, portanto, uma tensão entre um discurso de legitimação dos processos de reestruturação das funções da cidade (para a sua inserção nas redes globais) a insustentabilidade latente que permeia a base desses processos. Essa mesma tensão vai se manifestar também na evolução das agendas urbanísticas internacionais e na própria concepção de governança.

3.2) TUTELA INTERNACIONAL SOBRE AS CIDADES, TENDÊNCIAS

Em que pesem os antecedentes sobre a tutela dos direitos fundamentais em constituições e documentos históricos, a preocupação com os direitos fundamentais em um nível internacional e a com a uniformidade na sua definição acontece com a Carta das Nações de 1945 e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Nesse contexto inicial, importa a formação de uma consciência universal sobre direitos humanos, bem como a mobilização dos Estados Nacionais para a criação de mecanismos locais para a concretização desses direitos.

No entanto, a preocupação com uma tutela internacional dos direitos, assegurando-se ações concretas de proteção no âmbito internacional, passa a ocorrer num segundo momento, com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e com o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos datados de 1966. É de se destacar que ambos os pactos foram aprovados na mesma Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966 e formalizados pela mesma Resolução nº 2200-A, fato esse que reflete as divergências de posição entre o bloco socialista e o bloco ocidental, que caracterizou esse momento histórico das relações internacionais.

O bloco ocidental, mais liberal, defendeu uma posição pela afirmação dos tradicionais direitos de personalidade no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que (em essência) prevê a obrigação estatal de tomar todas as medidas necessárias, principalmente de natureza legislativa, para garantir o exercício dos direitos de liberdade individual em seus limites territoriais a todos os seus cidadãos e a todas as pessoas que se encontrem em seu território.

Já o bloco socialista, mais preocupado com uma concepção material de direitos fundamentais, entendeu necessário, com o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assegurar os direitos ligados à ideia de igualdade, mediante a garantia da implementação paulatina de prestações estatais positivas, como serviços públicos e benefícios sociais, o que conduziria à efetiva realização dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Trata-se de um momento das relações internacionais em que “foram sendo constituídos os mecanismos de tutela dos direitos humanos mediante convenções e tratados internacionais específicos (...)”. (Saule Júnior e Rolnik 1997, p. 13) A partir desses tratados, foram sendo criados os diversos organismos e agências internacionais, como OIT, UNICEF, PNUMA, UNESCO, FAO e a Agência HABITAT, que

tanto notabilizaram a Organização das Nações Unidas, marcando a sua atuação ao longo da segunda metade do século XX.

Saule Júnior e Rolnik (1997, p. 14) destacam que, ao longo do século XX, a afirmação dos direitos humanos passou por limitações importantes, como a guerra fria e a exacerbada afirmação das soberanias nacionais, o que levou a uma resistência quanto à implementação efetiva dos direitos. No entanto, para os autores, a estratégia de constituir organismos e agências internacionais, com base em tratados e convenções para tutela dos direitos, marcou a atuação da ONU de meados da década de 1960 até o final da década de 1980, quando novas estratégias passaram a ser formar.

Foi nesse contexto que surgiram os primeiros debates internacionais sobre as cidades. De fato, em 1976 realizou-se em Vancouver a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT I.

Conforme destacam Saule Júnior e Rolnik (1997, p. 14-15),

O produto dessa conferência foi a criação da Agência Habitat (ou UNCHS), tendo como perfil inicial o tratamento de situações críticas de habitação ocasionadas por desastres naturais, guerras civis e conflitos urbanos. A atuação inicial da Agência Habitat foi focalizada na necessidade de prover um teto (moradia *strictu-sensu*) para as pessoas refugiadas, o atendimento imediato para as famílias que ficaram sem moradia em casos de guerra e situações emergenciais similares, e de cooperar com as políticas estatais de produção de moradias.

Apesar de essas observações ressaltarem certo perfil assistencialista da Habitat I, deixando transparecer a impressão de que se trata de um documento limitado, há que se destacar que o conteúdo da Habitat I não é restrito ao auxílio às pessoas com necessidades extremas em matéria de habitação. A Habitat I também apresenta uma leitura relevante sobre as relações internacionais e as causas das desigualdades e aponta como chave de solução para os problemas urbanos globais **a ordenação pública das funções sociais da propriedade privada e a afirmação do papel planejador do setor público na criação do espaço urbano.**

Para confirmar essas considerações, seguem abaixo alguns pontos emblemáticos, destacados das considerações iniciais da Habitat I (ONU-HABITAT 1976):

Notando que as condições dos assentamentos humanos são grandemente determinantes da qualidade de vida dos cidadãos, a sua melhoria é um pré-requisito para a plena satisfação de necessidades básicas da população, tais como emprego, habitação, serviços de saúde, educação e lazer;

Reconhecendo que os problemas dos assentamentos humanos não são independentes do desenvolvimento econômico dos países, os quais não podem ser vistos separadamente das injustiças existentes nas relações econômicas internacionais;

(...)

O crescimento econômico desigual, refletido em grandes disparidades de riqueza entre países e entre pessoas condena milhões de pessoas a uma vida de pobreza, na qual prevalece a falta de satisfação das necessidades básicas de alimentação, educação, serviços de saúde, abrigo, saneamento ambiental, água e energia;

(...)

Reconhecendo também que o estabelecimento da justiça e da igualdade na ordem econômica mundial mediante mudanças necessárias nas áreas do comércio internacional, dos sistemas monetários, da industrialização, da transferência de recursos, da transferência de tecnologias e do consumo de recursos globais são essenciais ao desenvolvimento sócio-econômico e para a melhoria dos assentamentos humanos, particularmente nos países em desenvolvimento.

Observa-se desses pontos da 1ª Conferencia Habitat que as carências sociais, a falta de acesso a recursos e a desigualdade entre países e entre pessoas foram percebidos como causas importantes da precariedade dos

assentamentos humanos e dos desequilíbrios no meio urbano. O embrião do que seria, no futuro, concebido como direito à cidade já está enunciado na Habitat I, quando se anuncia que a qualidade dos assentamentos humanos está associada à satisfação de necessidades básicas, como a universalização de serviços públicos e o acesso ao emprego. Por fim, desequilíbrios globais no comércio internacional, na transferência de tecnologia, na industrialização e no consumo de recursos são identificados como problemas relevantes para o desenvolvimento das cidades.

Em outra parte do relatório da Habitat I, no enunciado dos princípios gerais para superação dos problemas urbanos, há que se destacar os seguintes pontos (ONU-HABITAT 1976):

10. O solo urbano é um dos elementos fundamentais para os assentamentos urbanos. Todo Estado tem o direito de adotar as medidas necessárias para manter sob controle público o uso, a posse, a disposição e a reserva do solo urbano. Todo o Estado tem o direito de planejar e regular o uso do solo, que é o seu recurso mais valioso, uma vez que o crescimento dos centros urbanos e rurais está baseado num planejamento do uso do solo. Tais medidas devem assegurar a realização dos objetivos básicos da reforma econômica e social de cada país, em conformidade com cada sistema e legislação nacional sobre posse da terra.

13. Todas as pessoas têm o direito e o dever de participar, individual e coletivamente, na elaboração e na implementação das políticas e programas para os assentamentos humanos.

A Declaração de Vancouver, portanto, guarda uma proximidade bastante grande em face do objetivo maior de se realizar uma concepção material dos direitos humanos contido no Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. De fato, conforme se observa de seus princípios gerais, o relatório da Habitat I é claro ao estabelecer a precedência da função pública do solo urbano sobre a definição de um direito subjetivo de propriedade privada, de modo que “o uso, a posse, a disposição e a reserva do solo urbano” são considerados como prerrogativas sob o

controle público. Contudo, destaque-se, não se trata de um controle público estritamente estatal, uma vez que o relatório é explícito ao definir que as políticas e os programas sobre o uso do solo urbano são um direito/dever das pessoas, que podem exercê-lo individual e/ou coletivamente. Trata-se, portanto, de uma perspectiva de gestão e planejamento urbano que coloca, antes de mais nada, a precedência do público (estatal e societal) sobre o privado.

Num sentido próximo a essas conclusões, Antonucci, Kato, Zioni e Alvim (2009) destacam o seguinte:

A Declaração de Vancouver estabelece um conjunto de princípios voltados para a melhoria da qualidade de vida por meio de distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento econômico, enfatizando ainda o planejamento e a regulação do uso da terra, a proteção do meio ambiente, o atendimento das necessidades das mulheres e dos jovens e, em especial, o atendimento às populações afetadas por desastres naturais e ou sociais (4). Ainda que estas questões estejam de diversas formas presentes nas conferências posteriores, o caráter distintivo do enfoque de 1976 repousa justamente na ênfase dada ao controle do poder público sobre os processos econômicos e sociais, com um discurso ideológico desenvolvimentista que acenava para as possibilidades de um crescimento econômico mais equilibrado através de planejamentos nacionais, regionais e locais que atuassem simultaneamente na redução das disparidades entre áreas rurais e urbanas e na ordenação do crescimento urbano.

Contudo, vinte anos depois da Declaração de Vancouver, a partir da década de 1990, a consolidação do neoliberalismo e da globalização econômica modificaram o cenário mundial, induzindo mudanças também na atuação das Nações Unidas.

Segundo Saule Júnior e Rolnik (1997, p. 14),

A partir do início da década de 1990, a ONU adota como estratégia para enfrentar os problemas internacionais econômicos e sociais, a realização de conferências relacionadas a temas globais emergentes, visando o estabelecimento de programas e planos de ação que direcionem a atuação de seus organismos e agências especializadas, redefinindo as formas de cooperação entre os países. Essa nova forma de atuação opera não somente a partir e dirigida aos órgãos governamentais, mas também incorpora setores mais amplos da sociedade e utiliza fortemente os meios de comunicação para construir os tratados e acordos para a formação de uma opinião pública internacional.

A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizado em Istambul, em 1996 – HABITAT II, segue a nova estratégia de atuação da ONU. Fazendo eco dos debates promovidos na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente, a Rio-92, a HABITAT II amplia enormemente os aspectos sob os quais as questões urbanas passam a ser vistas. Além disso, a HABITAT II foi a primeira conferência das Nações Unidas a aceitar a participação de atores não estatais – ONGs, movimentos sociais, a academia, autoridades locais e o setor privado – como interlocutores oficiais, integrantes das delegações de seus estados de origem. (SAULE JUNIOR e ROLNIK 1997, p. 14)

A Agenda Habitat II é muito mais extensa que a Declaração de Vancouver, apresentando 241 parágrafos, justamente porque elaborada conforme a tendência de reter as questões urbanas em acordo com as perspectivas trazidas pela Conferência sobre Meio Ambiente de 1992. Do ponto de vista da recorrência com que aparece no texto da Agenda, o aspecto mais relevante da Habitat II é ênfase nas parcerias com o setor privado como solução dos problemas urbanos. De fato, não existe no texto da Habitat II nenhuma meta, compromisso ou estratégia de ação que não tenha relação direta ou indireta com a premissa de se **envolver o setor privado e a sociedade civil na solução dos problemas de um mundo em crescente urbanização**.

É interessante observar em que termos essa nova perspectiva envolve a Habitat II, dissociando-a da tradição keynesiano-intervencionista que marcou a Declaração de Vancouver.

O Capítulo IV, sobre o Plano Global de Ação para Implementação da Agenda, inicia-se com uma introdução na qual se anuncia uma importante mudança no contexto econômico, social e político global, o que implicaria também em importantes mudanças no processo de urbanização no mundo.

De fato, o parágrafo 53 destaca que a Declaração de Vancouver estabeleceu “uma agenda para o desenvolvimento dos assentamentos humanos”. No entanto, o mundo passou por notáveis mudanças que afetaram profundamente os panoramas e as estratégias sob os quais foi elaborado o primeiro documento sobre assentamentos humanos. Daí, os governos passaram “a adotar e promover políticas que facilitem a ação de indivíduos, famílias, comunidades e do setor privado para melhorar as condições dos assentamentos humanos.” (FERNANDES 2003, p. 47)

Em que pesem as novas políticas governamentais, no entanto, o relatório diagnostica um agravamento nos problemas urbanos, especialmente pelo aumento na desigualdade social em um mundo em intenso e acelerado processo de urbanização.

De outro lado, na perspectiva da Habitat II, o intenso processo de urbanização e a globalização econômica não são unicamente um intensificador dos problemas urbanos, mas funcionam também como horizonte de novas possibilidades de solução para os problemas urbanos, desde que bem aproveitadas em iniciativas governamentais que fomentem a atuação da comunidade e do setor privado.

O documento, portanto, aponta para um preocupante aumento nas desigualdades sociais, mas defende uma perspectiva otimista, no sentido de que a crescente globalização da economia e o consequente aumento dos recursos para investimento representam uma promissora oportunidade para superar os desafios de um mundo em crescente urbanização. Nesse sentido, a Habitat II assume uma premissa

teórica que consiste na afirmação otimista de que a globalização econômica, mais do que uma fonte de agravamento dos problemas urbanos, constitui um horizonte de soluções que podem ser bem aproveitadas, desde que os estados assumam uma abordagem facilitadora da atuação da comunidade e especialmente da iniciativa privada.

O parágrafo 55, dessa forma, esclarece a percepção dos agentes reunidos na Habitat II, no sentido de que **a realidade econômica global muda as responsabilidades em face das questões urbanas, transferindo os encargos do estado (conforme o anterior referencial keynesiano, fortemente presente na Habitat I) para a sociedade, especialmente para o setor privado, que pode acessar abundantes recursos financeiros internacionais.**

Abaixo segue o texto do referido parágrafo 55 (FERNANDES 2003, p. 47):

55. Na esfera econômica, a crescente globalização da economia significa que as pessoas nas comunidades estão comercializando em um mercado mais amplo, e que recursos para investimentos tornaram-se disponíveis com mais facilidade junto a fontes internacionais. Como resultado, o nível de desenvolvimento econômico aumentou em muitos países. Ao mesmo tempo, a lacuna entre os ricos e os pobres – tanto países quanto pessoas – cresceu, e daí a contínua necessidade de parcerias para criar um ambiente econômico internacional mais favorável. Novas tecnologias de comunicação tornam a informação muito mais acessível e aceleram todos os processos de mudança. Em muitas sociedades, novas questões relativas à coesão social e à segurança pessoal surgiram, e a questão da solidariedade tornou-se central. Desemprego, degradação ambiental, desintegração social e deslocamentos populacionais em larga escala, além de intolerância, violência e violação dos direitos humanos, também surgiram como fatores críticos. É necessário que tenhamos em mente essas novas condições ao estabelecermos

estratégias para assentamentos humanos para as primeiras duas décadas do século XXI

Após uma introdução, na qual se descreve o contexto social, econômico e político no qual se devem basear as novas estratégias de implementação da Agenda Habitat, o direito à moradia adequada é tratado como a primeira estratégia, num conjunto de cinco estratégias ao todo¹⁴. Nesse momento, é possível perceber com clareza as divergências de concepção da Agenda Habitat em relação à Declaração de Vancouver.

Assim, o parágrafo 60 traça o conceito de moradia adequada, destacando os pontos que historicamente foram aglutinando-se para construí-lo (“habitação adequada para todos é mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas”). O parágrafo 61, por sua vez, destaca as estratégias específicas para implementação do direito à moradia, definindo como ponto fundamental dessas estratégias a mudança de orientação (em relação ao relatório de Vancouver) na definição do papel dos estados na provisão da moradia adequada.

Nesse sentido, as ações governamentais são vistas como uma responsabilidade importante dos Estados e passam a ser **definidas “dentro do contexto geral de uma abordagem facilitadora.”** Daí, as ações dos estados devem focar a regulação econômica para impedir as imperfeições do mercado, a garantia de direitos e o fomento a atividades que visem a satisfação do direito à moradia, especialmente incentivos ao mercado. Nesse contexto, a instituição de um serviço público de provisão de moradia não é enumerado como ação a ser implementada pelos estados.

¹⁴ O plano de ação global concebido para tingir os compromissos da Agenda Habitat compreende a adoção de cinco estratégias de implementação: 1) moradia adequada para todos; 2) desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos em um mundo em processo de urbanização; 3) capacitação e desenvolvimento institucional; 4) cooperação e coordenação internacionais e 5) implementação e acompanhamento da Agenda Habitat.

Os parágrafos 62 e 63, por sua vez, traçam os objetivos fundamentais que devem ser perseguidos na implementação das estratégias para garantir a moradia adequada para todos. Nesse sentido, em sua primeira parte, o parágrafo 62 estabelece uma certeza conceitual, no sentido de que a assunção de abordagem facilitadora nas políticas estatais de habitação certamente seria uma garantia de desenvolvimento sustentável para os assentamentos humanos. Na segunda parte do referido parágrafo 62, aparece uma condicionante para o sucesso dessa premissa conceitual, qual seja, a concepção de que a atuação facilitadora das políticas estatais de habitação deve ser desenhada num contexto macroeconômico responsável com o meio ambiente. O parágrafo 62, portanto, estabelece uma premissa ideológica, no sentido de que a sustentabilidade no desenvolvimento urbano será uma decorrência da mudança das políticas estatais de habitação (de uma abordagem interventiva para uma abordagem facilitadora), dentro de um contexto macroeconômico especial, definido por uma abstrata concepção de responsabilidade com o meio ambiente. Em síntese, de acordo com o parágrafo 62, a abordagem estatal facilitadora do direito à moradia deve estar condicionada a políticas macroeconômicas responsáveis em relação ao meio ambiente.

O parágrafo 63, por sua vez, é direto ao definir os mercados como “o mecanismo básico de oferta habitacional”. Mediante a leitura desses parágrafos, é possível constatar, assim, a completa inversão de perspectiva da Habitat II em relação à Habitat I:

62. Já que isso leva à total mobilização de todos os recursos domésticos, uma estratégia de habitação, baseada em uma abordagem facilitadora, contribui grandemente para o desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos. O gerenciamento de tais recursos deve ser centrado no ser humano e ser ambiental, social e economicamente consistente. Isto pode ocorrer somente se políticas e ações do setor de habitação estiverem integradas com políticas e ações voltadas para a promoção de desenvolvimento econômico e social e a proteção ambiental. Um objetivo fundamental deste capítulo, portanto, é integrar políticas de

habitação com políticas que irão guiar o desenvolvimento macroeconômico e social a gestão responsável do meio ambiente.

63. Um segundo objetivo fundamental deste capítulo é permitir que os mercados – o mecanismo básico de oferta habitacional – desempenhem sua função com eficiência. Recomendam-se ações para alcançar esse objetivo e ao mesmo tempo contribuir para as metas sociais, incluindo, quando pertinentes, incentivos de mercado e medidas compensatórias. Outros objetivos e ações recomendados tratam dos componentes dos sistemas de provisão de habitação (terra, financiamento, infraestrutura e serviços, construção, materiais de construção, manutenção e reabilitação) nos setores privados, comunitários e de aluguel social, e formas de fazer com que sirvam de maneira melhor a todas as pessoas. Finalmente, atenção especial é dedicada a todos aqueles que, incluindo as mulheres, estejam em risco considerável porque não têm garantia de posse ou não têm condições de ser atendidos pelos mercados de habitação. Ações são recomendadas para reduzir a sua vulnerabilidade e permitir que obtenham uma moradia adequada de uma forma humana e justa. (FERNANDES 2003, p. 51-52)

Importa ressaltar que, para além das metas de implementação da moradia adequada há outros aspectos relevantes da Agenda Habitat. No entanto, tais estratégias (implementação da moradia adequada) constituem a linha unificadora dos documentos elaborados no âmbito do Programa Habitat e, portanto, sua análise revela as mudanças de concepção da ONU em matéria de desenvolvimento urbano.

As estratégias relacionadas ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, por seu turno, são uma novidade da Conferência de Istambul. Seguem, no entanto, a mesma tendência de se reduzir o papel dos estados a uma abordagem facilitadora, ficando caracterizadas pela centralidade do setor privado na solução dos problemas urbanos.

A descrição das estratégias para se promover o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos também se inicia com uma introdução na qual

a Agenda Habitat delinea o estado atual dos assentamentos urbanos e traça, em linhas gerais, as possibilidades de ação. Nesse contexto, o crescimento das cidades em geral é caracterizado como desordenado e impactante sobre o meio ambiente. Essa situação é agravada pelos índices de crescimento demográfico e pelos intensos processos de migração rural para áreas urbanas.

Para enfrentar esse quadro, a Habitat II, em seu parágrafo 100, esclarece que “o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos exige ações cooperativas e complementares entre as partes interessadas.” (FERNANDES 2003, p. 91)

Mais à frente, no parágrafo 103 da Agenda, o conteúdo dessas “ações cooperativas” fica melhor esclarecido, quando a Habitat II, harmonizando-se com outros documentos internacionais, cita as diretrizes estabelecidas pela Agenda 21 para os assentamentos humanos:

No capítulo 7 da Agenda 21 desenvolveu-se o conceito de uma "abordagem favorável" no campo dos assentamentos humanos, pelo qual uma parceria entre os setores público, privado e comunitário procura melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e trabalho de toda a população, em particular de pessoas que vivem na pobreza nas áreas urbanas e rurais. (...) A estrutura da Agenda 21 enfatiza que as autoridades locais devem trabalhar em parceria com todas as partes interessadas, incluindo indivíduos, grupos sociais e o setor privado, para promover e implementar estratégias eficazes para o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, o parágrafo 107 Agenda Habitat é claro ao estabelecer que o papel dos Governos no desenvolvimento de cidades sustentáveis é “criar parcerias com as partes interessadas” e condições para a garantia de emprego e bem-estar para todos.

Trata-se de um diagnóstico que descreve os efeitos e os problemas atuais da urbanização no mundo, replicando a mesma diretriz de ação

governamental facilitadora já enunciada em outros itens da Agenda. Assim, a Habitat II não se preocupou em discutir as causas daquilo que, no parágrafo 107, designa com “desenvolvimento geográfico desordenado dos assentamentos urbanos”. De fato, conforme destaca o parágrafo 108 da Agenda,

A Habitat II oferece uma oportunidade para colocar um foco nos efeitos que os padrões atuais de desenvolvimento de assentamentos humanos terão sobre a capacidade de alcançar os objetivos estabelecidos nas recentes conferências das Nações Unidas.

Portanto, o reconhecimento das desigualdades econômicas na origem dos problemas urbanos, a defesa da regulação pública das funções sociais da propriedade privada e a afirmação do papel planejador do setor público na criação do espaço urbano são temas importantes da Declaração de Vancouver, mas que desaparecem nas discussões sobre a sustentabilidade do meio urbano na Habitat II. O crescimento desordenado das cidades, o uso irracional do solo, a escassez de solo urbanizado para provisão de moradias são apontados como problemas urbanos na Habitat II, mas enquadrados como efeitos indesejáveis de um padrão insustentável de desenvolvimento urbano.

Portanto, não são abordadas questões situadas na origem dos problemas urbano-ambientais, em que pese a Habitat II realizar um importante diagnóstico dos problemas urbanos, levantando os principais obstáculos ao desenvolvimento urbano sustentável. A ausência de preocupação com as causas dos problemas urbanos levou a Habitat II a aceitar de forma acrítica a posição destacada dos mercados, as parcerias com agentes privados e a função facilitadora dos governos, em prejuízo da função pública ordenadora das funções sociais da cidade e da propriedade privada.

Daí, as ações preconizadas pela Habitat II para promover o uso sustentável da terra nos parágrafos 113 e 114 (bem como em toda a Agenda Habitat, de modo geral) reservam ao Poder Público (invariavelmente definido segundo uma perspectiva mais estatocêntrica, ou mais societal) uma função indutora/fomentadora

da atuação privada no desenvolvimento urbano. Desse o modo, o mercado seria o principal provedor do solo urbano, satisfazendo as demandas sociais por cidades sustentáveis, uma vez que o mecanismo regulador do preço levaria à oferta do solo na medida das demandas sociais e conforme a exigências ambientais da sociedade.

Dessa forma, a divergência em relação à Declaração de Vancouver ganha outra dimensão. Na perspectiva da Declaração de Vancouver, a definição de uma função pública ordenadora da função social da propriedade urbana é o elemento central para a sustentabilidade dos assentamentos humanos. Já a Agenda Habitat coloca o Estado em posição coadjuvante em face do mercado, preconizando que uma maior autonomia deixada aos sujeitos privados sempre será uma garantia de mais sustentabilidade no desenvolvimento urbano.

A citação dos termos utilizados pela Agenda Habitat, no parágrafo 113, para definir as ações dos governos na promoção do uso sustentável da terra demonstra claramente as divergências entre as duas declarações. Assim, nos termos do parágrafo 113, os Governos (nas suas respectivas esferas) têm os seguintes deveres:

(a) estabelecer um marco jurídico facilitador de políticas públicas e planos de desenvolvimento sustentável, da reabilitação urbana, do uso do solo, da habitação e da gestão do crescimento urbano;

(b) promover mercados de terras eficazes;

(c) desenvolver incentivos fiscais e medidas de controle de uso do solo para o aproveitamento sustentável dos limitados recursos da terra;

(d) mobilizar recursos que facilitem fluxos maiores de investimentos privados para o desenvolvimento urbano sustentável;

(e) estimular parcerias entre os setores público, privado e voluntário para a disponibilização de terras para o desenvolvimento urbano sustentável;

(f) desenvolver um planejamento urbano que desestimele instalações industriais perigosas em áreas residenciais;

(g) promover medidas que desestimulem o estabelecimento desordenado de unidades fabris poluidoras;

(h) desenvolver e apoiar a implementação de práticas de gestão de uso de solo que harmonizem as diferentes demandas por solo urbano;

(i) integrar planejamento urbano e mobilidade de modo a estimular padrões de desenvolvimento que reduzam a demanda por transporte;

(j) implementar planos integrados para o gerenciamento sustentável de áreas costeiras;

(k) monitorar o crescimento urbano mediante relatórios com indicadores de desempenho ambiental, social e econômico;

(l) institucionalizar uma abordagem participativa entre as partes interessadas na gestão do desenvolvimento urbano, com atenção especial a grupos vulneráveis;

(m) promover as melhores práticas comunitárias de gestão do solo;

(n) fortalecer os recursos de gestão ambiental integrada.

Para além disso, o parágrafo 114 estabelece as funções dos governos nos vários níveis para garantir a gestão integrada do solo urbano. Nele são definidas quatro funções básicas, todas elas gravitando em torno da função central, consistente no estabelecimento de um marco jurídico eficaz para o desenvolvimento de um mercado de terras que incorpore preocupações ambientais e abranja a diversidade de formas de posse e propriedade do solo urbano.

Dessa forma, portanto, a sustentabilidade ambiental parece não passar de mais um argumento para reiterar o papel coadjuvante dos Estados e centralidade da ação do setor privado.

Por fim, é interessante também mencionar os parágrafos que tratam da “melhoria das economias urbanas” (155 a 162), tema que representa o nono item do plano global de ações para implementação do desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos. Assim, os parágrafos 155 a 157 destacam a centralidade das economias urbanas no contexto da economia como um todo, estabelecendo o entendimento de que o fomento constante às economias urbanas implicará, por consequência, na melhoria das condições de vida das pessoas em todo o mundo. Nesse sentido, o parágrafo 157 é emblemático:

157. É possível aprimorar o desenvolvimento econômico e a oferta de serviços melhorando as atividades dos assentamentos humanos, como a renovação urbana, a construção, a modernização e a manutenção de serviços de infraestrutura, a construção civil e as obras públicas. (FERNANDES 2003, p. 143)

As ações para melhoria das economias urbanas, por sua vez, foram descritas nos parágrafos 158 a 162. Nesse campo aparece com mais ênfase a discrepância entre a posição coadjuvante do estado e a aposta na centralidade da atuação do setor privado. Assim, são emblemáticos itens como: a provisão de terras servidas de infraestrutura para atender as necessidades do setor empresarial; a facilitação de crédito e financiamento para empresas; a promoção da revitalização de centros urbanos mediante incentivos fiscais e financiamentos; a revisão do marco regulatório para atrair investimentos privados; a adoção de “práticas financeiras adequadas” pelos governos. (FERNANDES 2003, pp. 143 a 149)

Hermínia Maricato (1997, p. 38) teceu importantes considerações sobre a Habitat II, elaborando uma reflexão que pode ser considerada como uma confirmação do diagnóstico ora realizado sobre a Agenda Habitat:

As grandes conferências internacionais promovidas pela ONU costumam frustrar aqueles que esperam mudanças rápidas e profundas em relação aos problemas levantados. Os diagnósticos costumam ser mais ousados do que as ações. Foi assim em Nova York, em 1990 (infância), no Rio em 1992 (meio ambiente), Viena em 1993 (direitos humanos), Cairo em 1994 (população), Copenhague em 1995 (desenvolvimento social) e Beijing em 1995 (mulher). No entanto, é preciso reconhecer que há avanços.

Como avanços, Maricato (1997, p. 38) aponta a crescente participação de setores não-governamentais e os avanços nas percepções sobre os problemas no seio da sociedade como um todo, o que pode ser um importante fator de mobilização social para promover um avanço mais efetivo e substancial na resolução dos problemas globais. Nesse sentido, Maricato (1997, p. 38) destaca o seguinte:

As resoluções resultantes desses grandes encontros tornam-se mais eficazes quando encontram, no interior de cada país, setores militantes organizados. Certamente, uma forte rede internacional, não-governamental, também contribuiria para fazer valer documentos que se detêm ao nível das intenções. Mas ela ainda está dando seus primeiros passos.

Talvez, uma viagem “de volta para o futuro”, ou seja, de volta para a Habitat I, representasse um avanço para as questões urbanas a serem tratadas na Habitat III, em 2016.

De fato, o I Fórum Social Mundial já se encaminhou nesse sentido, iniciando em 2001 os debates e mobilizações que culminaram no lançamento da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, em 2004, no Fórum Social das Américas, realizado em Quito/Equador (em julho de 2004) e também no Fórum Mundial Urbano, realizado em Barcelona (em setembro de 2004).

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade contempla os problemas ambientais e toda a discussão sobre sustentabilidade, desenvolvidos ao longo da década

de 1990. Porém, o faz em torno de uma base consistente, qual seja, o controle público sobre o solo urbano, base fundamental da Declaração de Vancouver, descartado na Agenda Habitat II. Daí, compreende-se que, enquanto a Agenda Habitat II alinha-se com a perspectiva das cidades plataformas da globalização, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade é conforme as demandas legítimas dos movimentos sociais de todo o mundo que reivindicam a retomada do poder sobre o desenvolvimento urbano, essencialmente, mediante a afirmação do controle público do solo urbano.

De fato, conforme a Plataforma DhESCA (2010, p. 13), os três princípios que norteiam os direitos relacionados ao Direito à Cidade são os seguintes:

- 1) Exercício pleno da cidadania: realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo dos habitantes da cidade em condições de igualdade e justiça, assim como o pleno respeito à produção social do hábitat.
- 2) Gestão democrática da cidade. A cidade é uma construção coletiva, com múltiplos atores e processos. Deve ficar garantido o controle e a participação de todas as pessoas que moram na cidade, através de formas diretas e representativas no planejamento e governo das cidades, privilegiando o fortalecimento e a autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.
- 3) Função social da cidade e da propriedade urbana. Entende-se como prioridade do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. Todos os cidadãos têm direito a participar na propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis.

Assim, na melhor tradição de afirmação dos direitos humanos, que remonta ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), o exercício pleno da cidadania significa a reafirmação de que o desenvolvimento econômico deve ser um instrumento para a efetiva realização dos direitos da pessoas, e não um fim em si mesmo, convertendo a cidade em uma máquina de crescimento e seus

cidadãos em simples engrenagens dessa máquina; a gestão democrática, por sua vez, significa devolver a gestão da cidade para seus cidadãos, revertendo o processo pelo qual o uso do espaço urbano é uma função dos interesses da acumulação capitalista; a função social da cidade e da propriedade urbana, por fim, significam a estratégia central de apropriação dos benefícios e de controle público sobre o solo urbano (e sobre a construção da cidade) como mecanismo para devolver à sociedade os benefícios do desenvolvimento urbano, para o qual todos contribuíram.

O conceito de direito à cidade representa uma síntese desses princípios e define-se conforme o seguinte conceito:

2. O Direito a Cidade é definido como o **usufruto eqüitativo das cidades** dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente em relação a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais Inclui também o direito a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural. (negrito nosso - Plataforma DhESCA 2010, p. 31)

O direito à cidade afirma uma perspectiva na contramão do pensamento neoliberal hegemônico, sendo, dessa forma, sintomático observar os argumentos sobre a obsolescência da Declaração de Vancouver, conforme se nota na seguinte análise de Antonucci, Kato, Zioni e Alvim (2009):

Segundo algumas análises críticas destes documentos, os germens de algumas questões substanciais como a participação social, o incentivo à provisão de habitações e recuperação de estoques habitacionais já existentes, a necessidade de recursos financeiros e fiscais para implantação de infraestruturas básicas já estão aí delineados,

mantendo-se, porém um vazio em relação aos conteúdos políticos do planejamento. Segundo Biau (2006) a omissão de definir quem são ou quem deveriam ser os planejadores resulta num campo nebuloso e difícil para o estabelecimento dos elos necessários à implantação e gestão das ações propostas. Ainda segundo este autor, as recomendações para os Planos Nacionais de Habitação e Políticas de Infraestruturas contêm posicionamentos ainda hoje pertinentes, porém as marcas contextuais deste momento histórico tornaram algumas de suas propostas obsoletas entre elas as que advogavam políticas fundiárias baseadas em zoneamento, reservas fundiárias, e desapropriações através de aquisições e investimentos públicos.

Importa destacar que os instrumentos da Declaração de Vancouver ai criticados são justamente aqueles que refletem uma radical intervenção pública no direito de propriedade e que estruturaram em grande medida os instrumentos de planejamento e gestão urbanística de diversos estados europeus. Análises contrárias a instrumentos de intervenção sobre a propriedade refletem posições como as de Ascher (2012), acima detalhada, que advogam a superação do keynesianismo e o aprofundamento da pós-modernidade, mediante a utilização de conceitos, como capitalismo cognitivo ou cidades criativas, que representam uma reedição das ideias liberais, atualizadas para justificar processos ainda mais intensos de acumulação capitalista e de exclusão social.

Portanto, o lançamento da Carta Mundial pelo Direito à Cidade representa um grande avanço, não somente pela força de suas ideias (desafiadoras da hegemonia do pensamento neoliberal), mas também pelo fato de se tratar de um documento originado exclusivamente na sociedade civil, pelo protagonismo de movimentos sociais de toda América Latina.

3.3) GOVERNANÇA URBANA GLOBAL E REGIMES LOCAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA.

Borja e Castells (1997, p. 317 ss.) desenham um interessante quadro teórico sobre a inserção das cidades no cenário mundial. Segundo os autores, por meio da revolução tecnológica e nas comunicações, a cultura, a informação, a moda, os comportamentos, enfim a sociedade, sua cultura e seus hábitos, também se internacionalizam, em paralelo com a economia. Assim, não somente é possível comprar o mesmo tipo de produto em qualquer lugar do planeta, como também, os hábitos e as preferências tendem a ser os mesmos em todos os cantos do mundo.

As cidades são profundamente alteradas por essas mudanças, uma vez que se constituem na origem e no destino dos fluxos que transformam a economia e os modos de vida em todo o globo (tal como já visto detalhadamente acima). Segundo Borja e Castells (1997, p. 318),

Os tradicionais sistemas urbanos, baseados em uma hierarquia nacional – capital, centros regionais, centros locais – perdem sua lógica quando se desenvolvem os mecanismos de inserção dos núcleos urbanos nos sistemas mundiais de produção, comunicação e intercâmbio. As cidades se integram em sistemas urbanos que não seguem uma lógica de continuidade territorial e passam estruturar-se em forma de nódulos – os centros urbanos – e eixos de integração – os fluxos de mercadorias, pessoas, capitais e informação.

Trata-se da substituição da organização regionalizada do território, pelo modelo metropolitano, no qual os limites territoriais da cidade principal se estendem absurdamente, inclusive mediante a conurbação com centros urbanos vizinhos (que ganham novos papéis), de modo que a produção e os serviços se concentram nessas grandes áreas urbanas estendidas. Forma-se assim uma grande mancha urbana com diversos nódulos espalhados numa rede descontínua. Daí, a cidade principal se conecta, de forma competitiva, aos fluxos globais, utilizando não somente a sua própria estrutura, mas toda a capacidade técnica, produtiva e de inovação gerada pelos diversos centros urbanos que gravitam ao seu redor. Conforme se viu acima,

segundo as teses de Saskia Sassen e Borja/Castells, esse processo acontece pela necessidade de se acumular, em economias de aglomeração, as funções de controle das grandes corporações que expandem suas atividades por todo o mundo.

Nesse contexto, compreende-se que a inserção desses grandes centros nos fluxos globais se dê de uma forma competitiva, de modo que, conforme destacam Borja e Castells (1997, p. 318-319),

As cidades precisam dispor de condições de produção, conexão e receptividade que lhes permitam consolidarem-se como atrativas e competitivas num espaço superior ao tradicional marco regional ou estatal. A atratividade das cidades se baseia em uma combinação de fatores, dentre os quais, a qualidade dos recursos humanos e a capacidade de inovação (formação profissional e modernização tecnológica e empresarial), a dotação de infraestruturas (acessibilidade, comunicações, solo industrial, espaço para escritórios, etc.) a qualidade ambiental e social (boa localização geográfica, disponibilidade de habitação, ambiente social e cultural dinâmicos), etcétera.

Existe aí uma dinâmica aparentemente contraditória entre cooperação e competição que leva a um processo de centralização de poder e capacidade econômica em grandes centros metropolitanos. Assim, a grande cidade depende da cooperação com centros menores próximos inseridos em sua esfera metropolitana, para obter as escalas necessárias para se lançar de maneira competitiva em face das redes globais, disputando a centralidade em algum tema específico em relação a outros centros de igual ou maior magnitude.

Ocorre que esse processo pode ser elevado a escalas que ultrapassam a dimensão interna dos estados, de modo a se observar também uma dinâmica de cooperação/competição também em uma escala global, entre grandes centros metropolitanos do mundo. Conforme destacam Borja e Castells (1997, p. 320) as determinantes dessa dinâmica serão a especialização de funções e a proximidade geográfica. Assim, enquanto Frankfurt, Paris e Londres competem pelo posto de

principal centro financeiro da Europa, Estrasburgo, Luxemburgo e Bruxelas competem na seara político-administrativa, pela sede do Parlamento Europeu. Obviamente, a partir desse campo de interesses cruzados, é possível encontrar também oportunidades de cooperação, levando-se em consideração não somente um horizonte geográfico maior mas também a conjugação de esforços de atores que competem em campos diferentes.

Em havendo uma adequada condução política dessa dinâmica de cooperação/competição entre cidades, mediante a institucionalização de mecanismos internacionais que estabilizem a posição relativa das cidades, será possível atingir um horizonte de maximização das forças econômicas. Ou seja, a criação de redes de cooperação entre cidades pode levar a uma estabilização da competição entre os grandes centros urbanos no globo, atingindo assim um nível ótimo de desenvolvimento econômico que beneficiará o sistema global de cidades como um todo.

Esse é o sentido dos argumentos de Borja e Castells (1997, p. 320), que defendem a institucionalização de redes da atuação internacionalizada dos poderes locais mediante a criação de redes e associações de cidades, com o objetivo de estabilizar e maximizar as forças econômicas:

A dinâmica de competição desempenha um papel importante na consolidação do sistema urbano mundial. A consolidação de espaços globais reforçará as forças do livre mercado. As intervenções públicas em favor de um maior reequilíbrio na distribuição do desenvolvimento econômico em múltiplos núcleos vão continuar a ser orientadas para a consolidação de um modelo espacial da economia de caráter mais disperso que concentrado.

A internacionalização das cidades, mediante a participação ativa dos governos urbanos e dos principais agentes de desenvolvimento na vida internacional, tem um claro reflexo institucional basicamente através de três mecanismos: a participação em associações de cidades, a inserção em redes e o desenvolvimento da *city marketing* e da presença ativa em eventos internacionais.

Daí, a orientação teórica desses autores aponta para a consolidação de um regime internacional de desenvolvimento econômico urbano, mediante a institucionalização de redes de cidades, as quais possibilitariam, inclusive, a interferência direta dos poderes locais nas deliberações internacionais, junto às Nações Unidas. O objeto desse regime seria a “consolidação de um sistema urbano mundial”, caracterizado pela “consolidação dos espaços globais” das cidades e a consequente maximização da economia pelo “reforço das forças do livre mercado”.

De fato, Borja e Castells (1997, p. 321) defendem o desenvolvimento de redes de cidades nos seguintes termos:

A partir de 1985 as redes de cidades experimentaram um enorme auge, consolidando-se na presente década (de 1990) como uma estratégia quase que obrigatória para a maioria das cidades grandes e médias. Os principais objetivos das redes de cidades giram em torno da necessidade de: - estruturação de um sistema de *lobby* diante de terceiros; - consolidação de espaços territoriais, econômicos, políticos, demográficos, etc., mínimos, que permitam a geração e utilização de economias de escala e de aglomeração, assim como o desenvolvimento de infraestruturas e de atividades de ponta; - a inserção em um sistema internacional que permita o acesso e a utilização de um volume crescente de informação, bem como o intercâmbio de experiências e tecnologias; - a obtenção de funções de liderança; - a inserção das cidades, através da redes, em espaços superiores de atuação.

Daí, a presença das redes de cidades leva a uma nova organização territorial, que não se compreende nos velhos limites administrativos criados pelos estados. Os territórios, agora, são definidos pela atuação internacional das cidades e pelos consequentes fluxos que decorrem dessa atuação; trata-se não somente das metrópoles e das redes próximas de cidades sob sua influência, mas também das regiões que compreendem as conexões e os fluxos entre mais de uma dessas metrópoles globais. Diante desse novo contexto territorial, os sistemas tradicionais de regulação, bem como os documentos internacionais não estão adaptados, levando

muitas vezes a atritos entre as redes de cidade e organismos internacionais. (BORJA e CASTELLS 1997, p. 323-324)

O sistema das Nações Unidas e a multiplicidade de conferências internacionais (de caráter político-militar; sobre estados, povos e fronteiras; ou de caráter econômico, especialmente para regular o comércio) não são mecanismos suficientes para ordenar as contraditórias dinâmicas da competitividade econômica, a sustentabilidade no desenvolvimento, a qualidade de vida das pessoas e a governabilidade dos territórios. Um dos grandes desafios que a comunidade internacional tem hoje a resolver é o da inserção dos governos locais e regionais (ou seja, as instituições políticas locais), bem como das organizações da sociedade civil, nos sistemas de regulação de caráter continental e mundial. (BORJA e CASTELLS 1997, p. 325)

E para resolver essa questão da inserção das cidades no âmbito das decisões globais, os autores colocam o conceito da **glocalização**, que descreve as relações entre o local e o global nos seguintes termos: valores universais como a democracia, o meio ambiente, os direitos humanos e assim por diante somente terão condições de uma efetiva implementação mediante o atendimento de duas condições, quais sejam, 1) se sua aplicação for descentralizada e mediada pelas instâncias locais (princípio da subsidiariedade); 2) se na hora da implementação local houver uma adequada integração os atores públicos e privados, ou seja, se o princípio da participação da sociedade civil for respeitado. **Subsidiariedade e concertação**, portanto, são a essência da definição da ideia de glocalização.

Isso é o que se designou glocalização, ou seja, a articulação entre global e local. Essa noção se aplica hoje tanto à economia (a cidade como ambiente econômico adequado para a otimização de sinergias) quanto à cultura (as identidades locais e sua relação dialética com o universalismo de informação dos meios de comunicação). A glocalização enfatiza o âmbito urbano e o papel de gestor-coordenador-promotor dos governos locais, na implementação de

políticas ligadas a referências globais. (BORJA e CASTELLS 1997, p. 328-329)

Assim, no sentido de buscar essa conexão entre o local e o global nas agendas e documentos internacionais relacionados ao tema do urbanismo, dentre os diversos enfoques sobre a Habitat I (Vancouver) e, por oportunidade da realização da Habitat II (Istambul, 1996, lembrando-se que o texto dos autores aqui citado foi escrito um pouco antes da conferência), Borja e Castells (1997, p. 330-332) resgatam o conceito de direito à moradia e o reeditam em acordo com os referenciais teóricos da primeira metade dos anos 1990.

O direito à moradia é definido, na Declaração de Vancouver, como “o direito de todos a ter acesso a uma habitação socialmente digna e legalmente reconhecida.” Sobre essa base, Borja e Castells (1997, p. 331-332) acrescentam três aspectos: 1) o direito à moradia só pode ser reconhecido no espaço da cidade que, muito mais que a simples urbanização, representa o local da convivência social e cultural em meio à heterogeneidade (de pessoas, raças, credos, ideias) e no qual são garantidos direitos; 2) a moradia deve ser atrelada à prestação de serviços, como saneamento, saúde, educação e deve possibilitar o acesso condições mínimas de subsistência, como proximidade ao trabalho e acesso a equipamentos de lazer e cultura; 3) garantia do exercício pleno do direito à moradia nesses termos e com segurança jurídica.

Importa destacar que tanto a definição do direito à moradia, como a sua atualização estão corretos e, dado o fato que, na atualidade, mais de 1 bilhão de pessoas vivem em favelas (e esse número só fez aumentar desde Istambul), a preocupação com o direito à moradia continua sendo uma questão de primeira ordem. No entanto, como visto no capítulo anterior, conforme a percepção dos movimentos sociais, a evolução das discussões desde Vancouver até os dias atuais, foi no sentido de colocar a questão fundiária, relativa ao controle, ao uso e à produção do espaço urbano, como centro do conceito do direito à cidade. Inclusive, essa questão foi ignorada na Agenda Habitat.

O direito à moradia está necessariamente atrelado à construção do espaço urbano, ou seja, à construção de moradias e de infraestruturas urbanas e de prestação de serviços. Daí a afirmação da centralidade desse direito é também a afirmação da necessidade de se construir a cidade para se satisfazer o direito à moradia. Acontece que, como visto acima, a conjuntura da globalização nos 1980 e 1990 foi de reestruturação dos processos de acumulação de mais valia, que acabaram ganhando uma dimensão global.

Ora, considerando a elaboração de uma agenda (Habitat II) que aposta na “construção das cidades” (moradias, obras, infraestruturas, integrações, edifícios, etc.) e que vê nas parcerias com a sociedade civil e o setor privado a saída mais recorrente para a solução de um amplo leque de problemas urbanos, e, considerando ainda que a construção do espaço urbano se constitui numa gigantesca fonte de produção de rendas monopolistas, está dado o ensejo para a integração das cidades (e suas redes) nos debates para formulação das políticas globais para o desenvolvimento urbano. Mais, considerando-se que os governos locais podem ser um importante elemento facilitador da implementação (subsidiariedade e concertação) de grandes estratégias gestadas em um nível global, a participação das cidades e de suas redes será um elemento imprescindível na estratégia de converter as metrópoles de todos o mundo em grandes centros geradores de rendas monopolistas.

Nesse sentido, compreende-se a estratégia de, a pretexto de tutelar o direito à moradia, convocar as cidades e suas redes para participar, como legitimadoras, das redes e fluxos globais de integração de amplos campos de rendas monopolistas, cada vez mais abundantes, em um mundo em processo de urbanização.

Assim, Borja e Castells (1997, p. 333-334) fazem os seguintes apontamentos:

Conferências internacionais como as do Programa Habitat deveriam servir para realizar um avanço importante para efetivar a participação de governos locais e de organizações de cidades na vida internacional, por três razões:

- Porque é conveniente para a implementação dos acordos e propostas da conferência. (...)

- Há uma razão ainda mais geral. A globalização requer a criação de novos mecanismos de regulação. Os processos de caráter global, como os movimentos migratórios ou as contradições entre defesa do meio ambiente e crescimento econômico, os quais exigem políticas baseadas em compromissos e acordos de base global. Assim, essas políticas somente avançarão se os governos locais e as organizações de cidades multiplicarem os intercâmbios e a cooperação entre si e também estiverem presentes nos foros internacionais.

- Por último: a dialética entre universalidade e especificidade. Em pontos anteriores, fizemos referência à necessidade de que objetivos e valores universais devem impregnar situações peculiares de cada região do mundo. Se os representantes locais não desenvolvem uma presença continuada na vida internacional, se não se reconhecem às cidades direitos e obrigações em âmbito internacional, se as cidades não se sentem responsáveis pelos acordos e iniciativas das organizações e conferências supranacionais (na realidade, intergovernamentais, como as Nações Unidas), será difícil evitar fenômenos locais de reação à globalização, como a radicalização na afirmação de identidades étnicas (culturais, etc.), de um lado, ou a busca de soluções não solidárias, de outro.

De qualquer modo, a colocação das cidades e de suas redes no âmbito das decisões internacionais, bem como a constatação de que as cidades podem criar processos eficientes de legitimação e implementação das decisões internacionais são itens que reforçam a constatação de que existe aí um mecanismo de governança tendente a implementar uma ordem urbana global (mesmo que essa ordem se limite à adoção de estratégias para integrar as cidades aos fluxos globais).

Essa constatação deve ser investigada em face das teorias sobre governança, para depois, chegar-se a alguma conclusão sobre as possibilidades de se definir algum sistema de governança global em matéria de cidades.

Segundo a Comissão sobre Governança Global (citada por GONÇALVES 2011, p. 53):

Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas ou privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições. (...) No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados globais. Com estes interagem os meios de comunicação em massa, que exercem hoje enorme influência.

Para Gonçalves (2011, p. 53), há três aspectos fundamentais dessa definição de governança a serem destacados:

a) seu caráter instrumental, ou seja, ela é um **meio e processo** capaz de produzir resultados eficazes; b) destaca a questão da participação ampliada nos processos de decisão (envolvendo não apenas a dimensão estatal, mas também atores não governamentais); c) enfatiza o caráter de consenso e persuasão nas relações e ações, muito mais do que a coerção e a obrigação de cumprir. Assim, governança existe quando é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não estatais – para enfrentar dificuldades. Sua forma de agir é, portanto, a articulação, construindo consensos e forjando a cooperação para resolver problemas.

Independente de considerações sobre o seu conteúdo, a Agenda Habitat (Istambul) é de fato um documento internacional oficial (diga-se de passagem, o primeiro) que resultou da participação de amplos setores da sociedade, englobando movimentos sociais, organizações não governamentais, empresas, cidades e redes de

cidades, todos reconhecidos como interlocutores oficiais e admitidos como integrantes de delegações oficiais. (SAULE JUNIOR e ROLNIK 1997, p. 14)

Ademais, é documento que traça um amplo quadro de ações para encaminhar aos estados, aos poderes locais e à sociedade civil as diretrizes de solução dos mais diversos problemas urbanos, desde a garantia de moradia digna, passando pelo incentivo a iniciativas comunitárias de provisão de habitação, até as medidas que visam tutelar a posição da mulher no espaço da cidade. Trata-se, portanto, de documento que carrega amplos consensos e riqueza de informação para articular a atuação dos agentes locais na busca de soluções efetivas para seus problemas específicos.

Também existe a atribuição de responsabilidades na Habitat II, para os governos dos estados, para os governos locais, para as comunidades, que devem participar mais ativamente da vida da cidade e para o próprio Programa Habitat, que “aos poucos foi transformando o seu papel de prestador de assistência para os países que apresentam uma situação de emergência em relação à habitação, e constituindo-se em organismo voltado a cooperar com programas e projetos urbanos, de forma geral, e particularmente voltado a promover o fortalecimento da gestão municipal e do desenvolvimento local.” (SAULE JUNIOR e ROLNIK 1997, p. 15)

Dessa forma, a Agenda Habitat também cria certa institucionalidade, porém mediante a atribuição de funções genéricas, em um quadro bastante amplo de questões urbanas a resolver.

A Agenda Habitat não chega, portanto, a se constituir num regime internacional, uma vez que não trata de uma questão urbana específica, nem estabelece com precisão um quadro de funções que possa determinar com exatidão a conduta dos agentes que vivem a cidade. Mesmo quando se considera um instituto com ampla difusão nos direitos internos dos países do globo, como o *land readjustment*, a regulação de tal instituto é de estrita competência local, não havendo dispositivo de ordem internacional que possa impor-se ao direito interno para formatar universalmente o instituto.

No entanto, é possível falar em um sistema de governança urbana global, envolvendo documentos internacionais, não somente da Organização das Nações Unidas, mas também originários de entidades da sociedade civil, como a Carta Mundial do Direito à Cidade. Somados, os esforços internacionais para pensar as cidades contribuem para formação de diagnósticos e consensos em torno dos problemas urbanos. No entanto, não existe um regime internacional de desenvolvimento urbano, uma vez que impossível impor um modelo de desenvolvimento urbano para cidades de todo mundo.

Mas, uma coisa importante a ser destacada é o caráter dos consensos que os documentos internacionais sobre desenvolvimento urbano podem trazer. De fato, como já se destacou acima (item 3.2), em quase todas as ações descritas na Agenda Habitat para enfrentar os problemas urbanos está presente a necessidade de se conjugar os esforços da iniciativa privada, do setor público e da sociedade. Ademais, a grande questão, presente na Declaração de Vancouver (Habitat I) e na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que se refere ao controle público sobre a propriedade urbana e à apropriação das mais valias urbanas, como estratégias centrais para a gestão democrática das cidades, foi afastada da Agenda Habitat.

Diante de tudo que foi exposto neste trabalho, não seria de se estranhar, nesta altura, a afirmação de que, usando de mecanismos de governança, a Agenda Habitat se presta mais a legitimar a internacionalização das economias das cidades conforme a cartilha neoliberal (seriamente questionada por todos, conforme se viu acima – “neoliberalismo morto, mas ainda vigente”), do que para promover a realização de direitos fundamentais dos cidadãos, como o direito à moradia ou à mobilidade.

Parafraseando Harvey (2007, p. 12), é possível aplicar ao conceito de governança a mesma ideia que foi aplicada pelo autor à noção de liberdade: a governança é como um cavalo, muito bom para cavalgar, porém, desde que seja para ir a algum lugar.

Quando a Agenda Habitat cria mecanismos de governança para legitimar a incorporação competitiva das cidades em uma economia global neoliberal (pela insistente inserção da concertação como mecanismo exclusivo de todos os direitos previstos no documento), está usando a força legitimadora da governança para frustrar todos as expectativas de realização dos direitos expressamente previstos em seu texto.

Há outras formas de se utilizar a governança urbana em proveito da realização dos direitos declarados nas agendas internacionais. O problema está em que o exercício das funções públicas na garantia e consolidação das rendas monopolistas urbanas pode assumir diversas configurações, de modo que se pode adotar uma forma de **gestão urbana que permita a apropriação das rendas monopolísticas exclusivamente pela iniciativa privada, ou estabelecer uma regulação pública que permita converter parte das rendas monopolísticas em investimentos voltados para o desenvolvimento social e ambiental da cidade.**

Na verdade, o planejamento e a gestão urbana possuem ferramentas, conhecidas genericamente por **mecanismos de apropriação social das mais-valias urbanas (ou distribuição equitativa dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano, no direito espanhol)**, que possibilitam a conversão, em benefícios sociais, de parte das rendas monopolísticas geradas no desenvolvimento das cidades.

Nesse sentido, Harvey (2005, p. 46) descreve o exemplo de Singapura, nos seguintes termos:

Singapura, por certo, se propôs a atrair rendas monopolísticas e teve muito êxito em sua iniciativa, de modo bastante semelhante a Hong-Kong, mesmo que por meios político-econômicos bem diferentes. O tipo de governo urbano de Singapura está orientado principalmente para a construção de modelos de inversão local, não somente em infraestruturas físicas, tais como transportes, comunicações, instalações portuárias, ou sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas também em infraestruturas sociais de educação, ciência e tecnologia, controle social, cultura e qualidade de

vida. O objetivo é gerar, com o processo de urbanização, uma sinergia suficiente para que tanto os interesses privados como os interesses estatais possam igualmente criar e obter rendas monopolísticas.

Assim, a proposta que aqui se faz para a Habitat III, que acontecerá em 2016, em Quito, é uma viagem de volta para o futuro, ou seja, de volta para a Declaração de Vancouver de 1976, quando se deixou muito clara a meta central das ações para implementação do direito à cidade consistente no controle público sobre a propriedade e sobre a cidade. Aliás, essa é a mesma proposta que o Fórum Social Mundial tem feito desde 2000, quando se iniciaram as discussões para lançar em 2006 a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, definido como “o direito coletivo de todas as pessoas que moram na cidade, a seu usufruto equitativo, dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”.

Diante desse cenário, pode-se dizer que a governança urbana global pode servir como um mecanismo de realização do direito à cidade.

CONCLUSÃO

O presente trabalho iniciou-se por um breve relato dos problemas urbanos, destacando as formas como tradicionalmente se busca incorporar o tema da sustentabilidade ao desenvolvimento urbano. Nesse sentido, desenvolve-se o discurso tradicional que prega a necessidade de se equilibrar as questões ambiental, econômica e social na regulação do desenvolvimento urbano, resultando na conclusão de que à medida em que a sociedade se responsabiliza pelo meio ambiente e busca soluções ambientalmente equilibradas para o seu desenvolvimento, as forças econômicas serão naturalmente direcionadas num sentido positivo que certamente resultará na sustentabilidade para o desenvolvimento urbano. Esse foi o caso da breve descrição que se elaborou a respeito do desenvolvimento urbano da cidade de Freiburg, essencialmente atrelado a uma economia de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias energéticas alternativas.

Acontece que a realidade urbana no mundo é cada vez mais se define pelas cidades dos países em desenvolvimento, nos quais a segregação sócio espacial das populações pobres no meio urbano é a marca características. Buscando identificar então os problemas das cidades nos países em desenvolvimento, identificou-se como questão fundamental o problema da estrutura fundiária e os marcos institucionais (tanto nacional e quanto local) que mantém a cidade e seus processos de decisão reféns de elites concentradoras de rendas.

Daí, apontou-se para as possibilidades de se modificar os marcos institucionais que regulam o desenvolvimento, no sentido de se estabelecer um controle democrático efetivo sobre a estrutura fundiária das cidades e os processos de geração de riqueza a partir da construção do espaço urbano.

Nesse sentido, percebeu-se que as cidades ganharam novas funções e passaram a ser as plataformas da produção econômica global, razão pela qual ganharam uma relevância internacional e o controle de seus processos internos passou a ser mais complexo, demandando mecanismos de governança não de nível local, mas

sim de nível global. Acontece que esses mecanismos de governança em nível global podem ser vistos segundo várias perspectivas teóricas. Algumas delas, a pretexto de defender o meio ambiente, entendem que a integração das cidades aos fluxos globais é uma forma de atingir o desenvolvimento urbano sustentável nos aspectos ambiental e social.

Buscou-se então desvendar as contradições internas nesse tipo de posicionamento, demonstrando-se que o aprofundamento das economias urbanas nos fluxos globais é a causa maior das desigualdades sociais e da conversão das cidades em espaços de extrema segregação sócio espacial.

Diante desse impasse, constatou que a governança, na verdade é um conceito que pode tanto servir para justificar processos de exclusão social, como também como um importante mecanismo para se colocar os setores sociais na liderança dos processos desenvolvimento urbano, desde que as demandas fundamentais dos movimentos sociais sejam efetivamente aceitas como base das discussões em torno do desenvolvimento urbano.

Daí, chegou-se à conclusão de que os mecanismos de governança urbana global podem ser importantes para se criar os consensos necessários a fim de que os Estados modulem suas instituições internas num sentido favorável às demandas de seus cidadãos, no que toca ao desenvolvimento urbano. Destacou-se por fim que o ponto fundamental para criar bons mecanismos de governança global é resgatar o conceito de direito à cidade, como direito ao usufruto equitativo das cidades, o que significa redefinir a construção do espaço urbano como uma função pública (não uma resultante do equilíbrio de mercados) voltada à satisfação dos direitos dos cidadãos no meio urbano (mobilidade, habitação, acesso ao trabalho, à cultura, ao lazer, à educação e assim por diante). Nesse sentido foi possível destacar que o foco nessa premissa fundamental, originada a partir das demandas do movimentos sociais urbanos, constitui a grande estratégia para se criar os consensos globais necessários à promoção de um desenvolvimento urbano que reverta o processo de conversão das cidades em máquinas de crescimento econômico em proveito da acumulação capitalista global.

Por fim, destacou-se também que não existe um regime internacional de desenvolvimento urbano, uma vez que as questões urbanas são particularizadas ao nível local, não se admitindo a formulação de soluções globais que possam representar um consenso aplicável globalmente às cidades do mundo. Teses que eventualmente busquem destacar as redes globais de cidades ou de instituições privadas como mecanismos institucionais de concretização de um regime internacional podem ser alinhadas a uma perspectiva conservadora que visa fomentar os processos de globalização, de integração das cidades aos fluxos globais e de subordinação das economias aos processos globais de acumulação e de concentração de renda, o que certamente levará ao final a um aprofundamento das desigualdades sociais e dos problemas ambientais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1992.
- ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana e ALVIM, Angélica Benatti. UN-Habitat: 3 décadas de atuação. In: *Arquitextos*. Ano 09, abril/2009. Acessível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/browse/arquitextos>.
- ASCHER, François. *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza Editorial: Madri. 1ª edição, 2004. 4ª reimpressão. 2012.
- BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades em la era de la información*. Taurus: Madrid. 1997.
- CARVALHO PINTO, Victor. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 3ª edição. 2011.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2ª edição, 1991.
- COSTA, José Augusto Fontoura. “Regimes Internacionais”. In: *Governança e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.
- DAVIS, Mike. Quién construirá el Arca de Noé? El imperativo utópico em La Era de la Catástrofe. In: MACBA - Museu de Arte Contemporânea de Barcelona e Universidade Autônoma de Barcelona. *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*. MACBA: Barcelona. 2009. pp.79-105.
- DELMAS, Magali A.; YOUNG, Oran R. *Governance for the Environment: New Perspectives*. Cambridge University Press. 2009.
- FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FIGUEIREDO, Carolina Vilela de. *Cidades BRICS: Atores Globais Competitivos*. BRICS Policy Center. Julho de 2013. Acessível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/publicacoes/index/1?tipo=Policy%20Brief&page=2>.

FITZGERALD, Joan. *Emerald cities, urban sustainability and economic development*. New York: Oxford University Press, 2010;

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. "Governança Global". In: *Governança e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

HARVEY, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal: Madrid. 2007.

HARVEY, David. El arte de la renta: La globalización y La mercantilización de la cultura. In: MACBA - Museu de Arte Contemporânea de Barcelona e Universidade Autônoma de Barcelona. *Capital financeiro, propiedad inmobiliaria y cultura*. MACBA: Barcelona, 2005. P. 29-57.

HARVEY, David. The right to the city. In: *New Left Review*. Nº 53, set-out./2008. pp. 23-40.

IPEA, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues.pdf. Acesso em 18/07/2012.

LÓPEZ, Fátima Esperanza Ramallo. *Régimen jurídico del desarrollo urbano sostenible: una visión social, económica y ambiental*. Tesis doctoral. Editora de la Universidad de Granada. 2010.

MARICATO, Ermínia. "É a questão urbana, estúpido!". In: *Cidades Rebeldes, passe livre e manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. Boitempo editorial. Edição Kindle. 2013.

MARICATO, Hermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 e a Sustentabilidade das Cidades*.

OBSERVATÓRIO METROPOLITANO (Eva Garcia Perez, Patrícia Molina Costa e Emmanuel Rodríguez López). Madrid. Explosión y crisis del modelo urbano. In: MACBA - Museu de Arte Contemporânea de Barcelona e Universidade Autônoma de Barcelona. *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*. MACBA: Barcelona. 2009. PP. 31-42.

ONU-HABITAT 1976. *The Vancouver Declaration on Human Settlements*. Acessível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Internacional/Declara%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20assentamentos%20humanos%20de%20Vancouver.pdf>

PLATAFORMA DhESCA (Sebastián Tedeschi, Claudia Acosta, Nelson Saule Jr. e Paulo Romeiro). *Direito humano à cidade – Coleção cartilhas de direitos humanos – vol. VI*. Plataforma DhESCA: Curitiba. 2ª edição. 2010. Disponível em: <http://www.plataformadh.org.br/category/cartilhas/>

ROLNIK, Raquel. “Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo.” In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. ANPUR/IGC/UFGM, nº 2, p. 73-88, 2000.

SASSEN, Saskia. La ciudad global: emplazamiento estratégico, nueva frontera. In: MACBA - Museu de Arte Contemporânea de Barcelona. *Barcelona 1978-1997 - Manolo Laguillo. Catálogo da Exposição*. MACBA: Barcelona. 2007. p. 36-45.

SASSEN, Saskia. La ciudad global: introducción a un concepto. In: BBVA – Banco Bilbao-Viscaia Argentalia. *Las multiples caras de la globalización*. BBVA: Madri. 2009. p. 51-62.

SAULE JÚNIOR, Nelson e ROLNIK, Raquel. HABITAT II – assentamentos humanos como tema global. In: BONDUKI, Nabil Georges. *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. Studio Nobel: São Paulo. 2ª edição. 1997, pp. 13-17.

SMITH, Neil. Ciudades después del neoliberalismo? In: MACBA - Museu de Arte Contemporânea de Barcelona e Universidade Autônoma de Barcelona. *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*. MACBA: Barcelona. 2009. pp. 09-30.

SMITH, Neil. El redimensionamiento de las ciudades: la globalización y el urbanismo neoliberal. In: MACBA - Museu de Arte Contemporânea de Barcelona e Universidade Autônoma de Barcelona. *Capital financeiro, propiedad inmobiliaria y cultura*. MACBA: Barcelona, 2005. P. 59-78.

SORENSEN, André e OKATA, Junichiro (2011 A). “1-Introduction: megacities, urban form, and sustainability.” In: SORENSEN, André; OKATA, Junichiro. *Megacities: urban form, governance and sustainability*. Tokio: Springer. 2011;

SORENSEN, Andre e OKATA, Junichiro (2011 B). “17. MegacitySustainability; UrbanForm, Developement, andGovernance.” In: SORENSEN, André; OKATA, Junichiro. *Megacities: urban form, governance and sustainability*. Tokio: Springer, 2011.

SOUZA, Felipe Francisco de. *A batalha pelo centro de São Paulo: Santa Ifigênia, concessão urbanística e projeto nova luz*. São Paulo: Paulo’s editora. 2011.

SOUZA, Felipe Francisco de. *Métodos de Planejamento Urbano: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano*. São Paulo: Paulo’s Comunicação, 2009.

UNDESA - United Nations Department of Economic and Social Affairs. *World urbanization prospects: the 2011 revision*. New York, 2012.

UNDESA - United Nations Department of Economic and Social Affairs. *World urbanization prospects: the 2007 revision*. New York, 2008.

UN-HABITAT - United Nations Human Settlements Programme. *Cities and climate change, global report on human settlements 2011*. London and New York: Earthscan Publishers. 2011

UN-HABITAT - United Nations Human Settlements Programme. *The challenge of slums. Global report on human settlements*. London and New York: Earthscan Publishers. 2003.

UNITED NATIONS. *The Habitat Agenda*. Disponível em www2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp. Acesso em 18/07/2012.