



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

Fabiana Amstetter Favero

“Planejamento e Utopia Urbana na Política Habitacional Brasileira”

Campinas
2011

Fabiana Amstetter Favero

“Planejamento e Utopia Urbana na Política Habitacional Brasileira”

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Graduação do Instituto de Economia da
Universidade Estadual de Campinas para
obtenção do título de Bacharel e Ciências
Econômicas, sob orientação do(a) Prof.(a) Dr.(a)
Fernando Cezar de Macedo Mota

**Campinas
2011**

Aos meus pais pela dedicação, carinho, cuidado, apoio e paciência durante a toda a vida e com a minha formação acadêmica, em especial nos últimos anos.

Agradecimentos

Ao Professor Fernando César de Macedo Mota pela sua orientação, dedicação, preocupação, paciência e constante incentivo.

A Professora Beatriz Miotto pelas sugestões e análises.

Aos professores do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, por toda importante aprendizagem e crescimento que me proporcionaram ao longo destes anos na faculdade.

Aos meus pais, Romeu Favero e Vera Diva Amstetter Favero, a quem eu não tenho palavras para descrever tanto amor, carinho, paciência, dedicação, preocupação que a mim foi direcionado durante a vida toda. A eles devo as minhas conquistas.

Aos meus amigos que sempre estiveram presentes na minha vida, me acompanharam e torceram por mim.

Agradecimento especial a Natália Vidotti Orlovicin.

“O direito à cidade democrática, justa, equitativa e sustentável pressupõe o exercício pleno e universal de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos previstos em Pactos e Convênios internacionais de Direitos Humanos, por todos os habitantes tais como: o direito ao trabalho e às condições dignas de trabalho; o direito de constituir sindicatos; o direito a uma vida em família; o direito à previdência; o direito a um padrão de vida adequado; o direito à alimentação e vestuário; o direito a uma habitação adequada; o direito à saúde; o direito à água; o direito à educação; o direito à cultura; o direito à participação política; o direito à associação, reunião e manifestação; o direito à segurança pública; o direito à convivência pacífica entre outros.”

(Carta Mundial Pelo Direito à Cidade, 2004)

Campinas
2011

Favero, Fabiana Amstetter. **O Empreendedorismo das Cidades**. 2011. 90 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

RESUMO

O presente trabalho aborda a questão do planejamento urbano para as cidades no século XX, a partir da década de 1930 até os dias de hoje, principalmente a partir da década de 1990, quando aconteceu a ascensão neoliberal e o confronto de duas principais utopias de cidade: a Utopia da Cidade Democrática *versus* Utopia da Cidade Empresa, Cidade Mercadoria. Inicialmente, apresenta-se um breve histórico a respeito do tratamento da questão urbana no país até os dias de hoje. Assim, serão expostas as principais estratégias adotadas pelo governo neste sentido. Em seguida, será feita uma análise de como aconteceu a consolidação da Utopia da Cidade Empresa como '*pensamento único*' até os dias de hoje. Por fim, uma análise do programa Minha Casa, Minha Vida com o objetivo de averiguar se este foi estruturado no sentido de tornar a cidade um espaço mais democrático ou se obedeceu à lógica do mercado.

Palavras Chave: Cidade, Empreendedorismo, Planejamento Urbano, Utopias

ABSTRACT:

This paper is about the issue of urban planning for cities in Brazil from the century XX to present day, especially from the 1990's, when the rise of neoliberalism police took place and also when the clash of two major city utopias emerged: the utopia of the Democratic City vs. City Utopia Company, City Merchandise. In the beginning, it presents a brief overview regarding the treatment of urban issues in the country until the present day. Thus, the main strategies adopted by the government in this matter will be exposed and an analysis about how the consolidation of the City Utopia Company as a 'single line of thought' happens until this day. Finally, a study of the program Minha Casa, Minha Vida with the purpose of ascertaining whether this was structured in order to make cities more democratic or to obey the logic of the market.

Key – Words: Cities, Urban Planning, entrepreneurship, utopias

SUMÁRIO:

Introdução:	1
Capítulo 1: Aspectos Sócio-econômicos do Processo de Industrialização Brasileira .	5
1.1.2.1. Contexto Histórico:	14
1.1.2.2. Os Efeitos do Processo de Urbanização Brasileira:	16
1.1.2.3. As Transformações da Sociedade Brasileira:	19
1.1.2.4. Políticas Urbanas:	21
1.1.3.1. Breve contexto histórico:	23
1.1.3.2. Questão Urbana:	25
Capítulo 2: A Crise Urbana e as Utopias de Cidade	29
2.1. A Utopia Urbana Tecnocrática:	30
2.1.1. A Utopia Higienista (ou Utopia Médica) e a Utopia Modernista:	31
2.1.2. A Crise do Modelo Tecnocrático:	32
2.2. A Ascensão do Governo Local:	34
2.2.1. O Esgotamento do Modelo Fordista e a “crise” dos Estados Nacionais:	34
2.2.2. Financeirização Capitalista e os seus Efeitos Espaciais:	37
2.2.3. A Ascensão da Escala Local na Reestruturação Capitalista:	43
2.3. O Empresariamento das Cidades:	48
2.3.1. A Competitividade Urbana:	48
2.3.2. A Cidade Mercadoria:	50
2.3.3. A Cidade-Empresa:	52
2.3.4. A cidade pátria:	55
2.3.5. A Utopia de Cidade Democrática <i>versus</i> A Utopia da Cidade Empresa, da Cidade-Mercadoria:	57
2.4. Conclusão:	58
Capítulo 3: Política Nacional de Habitação:	62
3.1. Déficit Habitacional no Brasil:	62
3.2. A Questão Habitacional - 1930 a 1990:	65
3.2.1. Habitação 1930 a 1964:	66
3.2.2. A Política Habitacional do BNH e as Principais Críticas:	68
3.2.3. A Política Habitacional de 1986 a 2008:	69
3.2.4. O Projeto Moradia e a Criação do Ministério das Cidades:	72
3.3. O Programa Minha Casa, Minha Vida:	74
3.3.1. Habitação para Famílias com Renda de até 3 salários mínimos:	75
3.3.2. Habitação para Famílias com Renda de 3 a 10 salários mínimos:	76
3.3.3. Críticas ao Programa Minha Casa, Minha Vida:	77
3.3.4. BNH <i>versus</i> MCMV:	81
3.4. Conclusão:	82
Considerações Finais:	84
Referências Bibliográficas:	88

Introdução:

Este trabalho tem como proposta analisar a área de Planejamento Urbano no Brasil, mais especificamente, se o modelo de cidade vigente e as políticas adotadas pelo governo estão contribuindo para que a cidade se torne um espaço democrático, dando acesso a todos os serviços por esta oferecida ou se tais políticas estão apenas atendendo a uma lógica mercadológica, da “cidade-mercadoria”, de acordo com a expressão usada por Vainer (2000).

O Planejamento Urbano no Brasil, atualmente, é tratado pelo Ministério das Cidades, criado em 2003, frente à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e é estruturado em três principais eixos: Habitação, Saneamento Ambiental e Mobilidade Urbana e Trânsito. O tratamento das questões urbanas é de suma importância, uma vez que é essencial para o desenvolvimento social e econômico do país, já que enfrentamos uma “Crise Urbana”. Esta crise requer a construção de uma política nacional capaz de orientar as diretrizes adotadas no planejamento e coordená-las também aos esforços, ações e investimentos em diferentes escalas do governo, assim como dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil.

Ao mesmo tempo, busca-se a equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis: crianças, idosos, mulheres, índios, pessoas com deficiência, negros. (PNDU, 2004). Ainda de acordo com o Ministério das Cidades o desenvolvimento urbano visa à melhoria das condições de vida, diminuindo a desigualdade social e garantindo a sustentabilidade ambiental, social e econômica. O conceito pode ser definido da seguinte maneira:

“... melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação.” (PNDU, 2004: Pg. 8)

Desta forma, considerando que estamos em meio a uma “*crise urbana*” e que o desenvolvimento de nossas cidades está aquém do desejado, pode-se dizer que o atual desenho dos centros urbanos brasileiros revela-se problemático, o que se mostra na ausência de democratização do espaço, déficit de infra-estrutura e serviços, principalmente para as classes menos abastadas da população, isto fica mais evidente ainda quando analisamos alguns dados (PNDU, 2004: Pg. 7).

De acordo com o IBGE 2007, o déficit habitacional era de 6,3 milhões de domicílios,

sendo que 82,6% desse déficit estavam em áreas urbanas, nas regiões Sudeste e Nordeste principalmente (IPEA, 2009). Dados da PNAD 2009 também mostram uma situação caótica no que diz respeito ao saneamento, 85,3% das pessoas possuem abastecimento de água ligado à rede geral, enquanto a cobertura de esgotamento sanitário nos mostra uma situação muito pior, apresentando um índice de atendimento de apenas 53,3%. Quando falamos em mobilidade e transporte urbano, a redução do uso do transporte público mostra-se como mais um agravante da ineficiência do setor público na provisão de serviços, entre 1977 e 2005 foi de 68% para 49% do total de viagens motorizadas (IPEA, 2010).

Para entender o atual quadro urbano é necessário a análise histórica e socioeconômica das políticas de planejamento urbano no Brasil, principalmente a partir de 1930, quando a consolidação do processo urbano aparece como consequência da predominância dos interesses urbanos industriais como nova diretriz de política econômica para o país. Mas é muito importante ressaltar, novamente, que as antigas relações não se romperam, ou seja, baseada no clientelismo, assim como não realizamos uma reforma agrária que nos permitisse estabelecer a regularização do uso do solo (Maricato, 2002).

O processo de urbanização se intensifica a partir a partir da segunda metade do século XX, ocorrendo importantes transformações no espaço urbano-industrial, sob mediação política do Estado. O acelerado processo de urbanização tornou as intervenções do Governo Federal necessárias para evitar a segregação social no espaço urbano e para reduzir a possibilidade da formação da *“cidade-ilegal”*. Depois da década de 1950, principalmente, que as questões urbanas passam a ser pensadas devido à aceleração do processo em questão (Paiva, 2001).

As principais tentativas de formulação de política urbana aconteceram durante a Ditadura Militar, com o Programa de Ação Econômica – PAEG (1964-1966), I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972-1974) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (Paiva, 2001). No PAEG que criou o programa o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) em 1964, em 1968 foi criado o Sistema de Financiamento de Saneamento com o intuito de prover habitação e saneamento à população e tinha como uma das suas principais fontes de financiamento o Fundo Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Estes programas urbanos promovidos pelo governo representaram melhoras aos problemas existentes, porém ainda estava aquém das necessidades e da demanda da população, principalmente as camadas mais baixas. Em 1986, mediante a crise que se encontrava o país devido à dívida externa, o crescimento da inflação e a desaceleração do crescimento o BNH foi extinto (Paiva, 2001).

Na década de 1990 o quadro ainda se agrava com a com a ascensão do neoliberalismo, levando a um recuo do desenvolvimento de políticas públicas em um

contexto de desigualdade e má distribuição da renda. Além disso, o neoliberalismo trouxe consigo uma nova visão de cidade abandonou-se o modelo tecnocrático-centralizado-autoritário e também modelo democrático de cidade, em prol de um modelo de “*planejamento estratégico*”, da utopia da cidade-empresa.

Na atual década, os principais avanços em termos de políticas urbanas no Brasil vieram com o Estatuto da Cidade em 2001, regulamentando a função social e a propriedade da terra, e, posteriormente, com a criação do Ministério das Cidades em 2003 (Fagnani, 1997).

Por fim, é claro a existência de políticas direcionadas para pensar a cidade, principalmente após 1950, mas o que devemos questionar é até que ponto tais políticas atendem, de fato, as reais necessidades da população. De acordo com Paiva (2001) entre 1966 e 1974 cresceu o financiamento de imóveis para camadas da população com maior poder aquisitivo enquanto para as classes de baixa renda, essa proporção diminuiu.

A cidade passa a ser vista como uma mercadoria a ser vendida, em um mercado competitivo em que outras cidades também estão à venda. A venda da cidade é a venda de características específicas que compõem insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais, e tecnológicos, oficinas de informações e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança (Vainer, 2000).

Perante a esse quadro da utopia da cidade-empresa (Vainer, 2003) algumas questões devem ser levantadas: Como o atual modelo de cidade se reflete nas questões e problemas urbanos brasileiros? O país adota políticas no sentido de reversão desse quadro urbano (caótico) e quais os principais avanços nesse sentido? Qual o modelo de cidade adotado pelo Brasil para fazer frente a nossa inserção no mundo globalizado?

Por fim, levando-se em consideração a importância do Planejamento Urbano para o desenvolvimento sócio econômico do Brasil, construiu-se a hipótese inicial de que as políticas adotadas pelo governo não são capazes de prover serviços como habitação, saneamento básico, mobilidade e transporte, além da falta ou má qualidade na provisão de serviços como saúde, educação; e que isto é consequência do tipo de inserção das cidades brasileiras no mundo globalizado, o que significa dizer que o modelo de cidade adotado pelo Brasil é o de cidade-mercadoria, não o da cidade-democrática.

À luz destas idéias iniciais a estrutura deste trabalho foi pensada. No Capítulo 1 pretende-se apresentar um breve histórico do processo de industrialização brasileira a partir de 1930 até os dias atuais com o objetivo de caracterizar e justificar a atual configuração dos atuais centros urbanos brasileiros.

No Capítulo 2 pretende-se mostrar o pensamento dominante em termos de planejamento urbano, bem como a utopia de cidade vigente na década de 1960 e 1970,

para depois apresentar como se deu a mudança no pensamento do planejamento e quias as utopias que vieram acompanhadas de tais mudanças.

Finalmente, no Capítulo 3 será estudado o Programa Minha Casa, Minha Vida com o objetivo de analisar qual lógica que tal programa foi pensado e se este levou em consideração recentes avanços conseguidos pelo Brasil em termo de política urbana.

Capítulo 1: Aspectos Sócio-econômicos do Processo de Industrialização Brasileira

Antecedentes da urbanização brasileira

O tratamento da problemática urbana brasileira revela-se de grande importância para o desenvolvimento do Brasil. Para entender as questões que envolvem esses problemas, antes é necessário compreender os aspectos sócio-econômicos do fenômeno de urbanização brasileira. Para esta análise é indispensável uma regressão no tempo. Com isso poderemos compreender a atual configuração das cidades no País, os problemas decorrentes de tal desenho assim como o modelo de cidade adotado atualmente e os avanços e retrocessos das políticas urbanas brasileiras ao longo do tempo.

Segundo Lefebvre (2004: Pg. 19), a *“revolução urbana”* refere-se às transformações pelas quais passam a sociedade contemporânea para transitar do momento em que predominavam as questões de crescimento e de industrialização (modelo, planificação, programação) para a ocasião em que a *“problemática urbana”* prevalece, e a *“a busca das soluções e das modalidades próprias a sociedade urbana passará ao primeiro plano”*.

A cidade acompanhou ou sempre esteve perto da *“agricultura e da aldeia”*, e a concentração da população vem seguida dos meios de produção. A *“cidade industrial”* surge da conquista da *“não-cidade”* e *“antacidade”* sobre a cidade que *vai “penetrá-la, fazê-la explodir, e com isso estende-la desmesuradamente, levando à urbanização da sociedade, ao tecido urbano recobrando as reminiscências da cidade anterior a indústria”* (Lefebvre, 2004: Pg. 25).

De acordo com Mota (2010: Pg. 35) no caso do Brasil, o período entre 1500 e 1929 é denominado agroexportador da economia brasileira em que prevalece o capital mercantil articulando economias regionais com o exterior, sustentando um padrão de acumulação *“primário exportador de crescimento para fora”* determinando a inserção brasileira na economia mundial. Assim, existia uma dificuldade em integrar o território brasileiro *“através da articulação de economias regionais que se mantinham relativamente autônomas”*.

Foi, então, estrutura fundiária e a lógica de ocupação do território, que impossibilitou a articulação de uma rede urbana devido ao *“caráter autárquico da produção mercantil e o vazamento do excedente que impedia a divisão social do trabalho”*. As cidades do período têm como característica o fato de não representarem *“os nós de uma rede articulada, mas, ao contrário, por serem a sede da burocracia e, principalmente, do capital comercial, suas funções resumiam-se a realizar a ligação direta da produção agroexportadora à circulação internacional de mercadorias...”* (Mota, 2010: Pg. 36).

O resultado foi à constituição de um sistema de cidade *“disperso e concentrado”*, ou seja, com as atividades dinâmicas e diversificadas concentradas no litoral, próximos a rios e mar, onde a circulação da mercadoria era mais fácil e o custo menor, em poucos núcleos

com maior densidade demográfica, de um lado, e de outro, um contingente populacional “*disperso*” no interior junto à subsistência ou a atividade complementares as principais (Mota, 2010: Pg. 38).

A visão de Santos (2005: Pg. 22) não é tão diferente daquela tratada anteriormente em relação ao surgimento das cidades brasileiras. Segundo o autor, o período colonial era mais da “*geração de cidades*”, do que um processo de urbanização, “*subordinado a uma economia natural*” em que “*as relações eram fracas, inconstantes, num país com tão grandes dimensões territoriais*”.

A expansão da agricultura e da exploração mineral foi suficiente para criar “*a base de um povoamento e uma criação de riquezas redundando na ampliação da vida de relações e no surgimento de cidades no litoral e no interior*”. A mecanização da produção e do território imprimira uma nova configuração e lógica ao processo (Santos, 2005: Pg. 22).

Mas, vale ressaltar que ao mesmo tempo a “*itinerância da agricultura*” teve importância fundamental na dispersão da população pelo território e sua “*ocupação extensiva*” através do avanço da agricultura e da pecuária extensiva formando núcleos de povoamento que mais tarde viriam a constituir núcleos urbanos. Além disso, este citado avanço agrícola e da pecuária representou “*oportunidade de negócios*” as elites locais que, com sua influência na legislação municipal, reordenava o uso do solo de acordo com seu interesse (Mota, 2010: Pg. 36).

É importante notar que as cidades foram criadas antes da divisão campo-cidade, foram reflexos da estrutura fundiária baseada na grande propriedade para monocultura exportadora e da lógica de ocupação do território no período em questão que se adaptou a cada período da história (Mota, 2010: Pg. 38).

De acordo com Santos (2005: Pg. 19) o Recôncavo Baiano e a Zona da Mata conheceram, antes do restante do território, um processo de urbanização. Salvador constituiu a primeira rede urbana das Américas, formada (além da própria capital baiana) por Cachoeira, Santo Amaro e Nazaré, “*centros de culturas comerciais promissoras no estuário dos rios do Recôncavo*” (Santos, 2005: Pg. 19). Inicialmente, a cidade era vista como uma “*emanação do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante*” (Santos, 2005: Pg. 19).

Nestor Goulart Reis Filho (1968), *apud* Santos(2005: Pg. 20), ao analisar os primórdios da urbanização no Brasil, destaca três fases de organização do território, entre 1500 e 1720. A primeira, entre 1530 e 1570, foi o período em que a cidade do Rio de Janeiro foi criada (1567). A segunda fase foi entre 1580 e 1640, período de dominação espanhola, entre 1610 e 1620, três cidades e uma vila foram construídos; apenas entre 1630 e 1640 aconteceu à fundação de nove vilas. E, no último período, entre 1650 e 1720, fundou-se 35 vilas, sendo que duas foram elevadas à categoria de cidades, Olinda e São Paulo. Foram

criadas no período (1500 e 1720), ao todo, sessenta e três vilas e oito cidades (Santos, 2005).

Os elementos explicativos explicitados por Santos (2005: Pg. 20) ao processo de urbanização foram: a organização político-administrativa (de um lado as capitanias hereditárias e o governo-geral e, de outro, a organização municipal), as atividades econômicas rurais (agricultura de exportação e subsistência) e as camadas sociais correspondentes; as atividades econômicas urbanas e “*seus atores*”.

Entre o fim do período colonial até o final do século XIX, o índice urbanização alterou-se pouco. No início do século XIX moravam nas cidades 5,7% da população total do País. Em 1872, três capitais brasileiras tinham mais de cem mil habitantes, Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Belém era a única cidade que tinha mais de cinquenta mil habitantes. Em 1890, havia três cidades com mais de cem mil habitantes: Rio de Janeiro, Salvador e Recife; e outras três cidades com mais de cinquenta mil habitantes, São Paulo, Porto Alegre e Belém (Santos, 2005: Pg. 22).

A ocupação do território, fruto da associação entre interesses locais e internacionais, determinou o “(sub) desenvolvimento desigual e combinado”, reafirmando padrões de exploração de um grande contingente de população em todas as regiões e cidades do país, bem como reforçando o subdesenvolvimento (Mota, 2010: Pg. 37).¹

Foi apenas após a segunda metade do século XIX que o Brasil, com a produção do café, foi capaz de articular uma rede urbana mais integrada devido à maior capacidade de retenção de seu excedente e a divisão social do trabalho mais avançada que teve como consequência a separação do campo-cidade e a estrutura de propriedade da terra não tão concentrada como na região nordeste (Mota, 2010: Pg. 38).

Outra justificativa dada ao processo que se inicia com o rompimento da lógica anteriormente observada explica-se pela implantação de estradas de ferro, melhoria de portos, a criação de meios de comunicação, impondo “*uma nova fluidez potencial a essa parte do território*”. No entanto, foi uma integração que se deu forma limitada, participando apenas algumas partes do território nacional (Santos, 2005: Pg. 29).

Esse período se estende até 1930. Foi a partir desta década que o processo de urbanização começa a consolidar-se, como consequência da predominância dos interesses urbanos industriais como nova diretriz de política econômica para o país (Maricato, 2002, Revista Com Ciência). De acordo com Mello (1998: Pg. 117): “... *a partir de 1933 a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial...*”. Assim, emerge a partir de

¹ Vale citar a crítica, observada por Mota, 2011, que lógica de ocupação do território mantêm-se a mesma ainda hoje com o avanço do agronegócio. De acordo com o Faria *apud* em Mota, 2010, foi nesta configuração de ocupação do solo que a industrialização via substituição de importações se desenhou determinando fluxos migratórios interestaduais para áreas mais dinâmicas, abrindo “novas fronteiras para o processo de acumulação”.

então um novo padrão de acumulação, considerada como um importante determinante a atração de população para determinados espaços urbanos (Paiva, 2002).

A partir de agora será estudado com as características do processo de urbanização no Brasil, primeiramente do período de 1930 a 1966, posteriormente de 1966 a 1990 e, por último, da década de 1990 aos dias atuais. Esta análise nos permitirá entender a atual configuração urbana e como esta foi pensada a partir das utopias de cidades que será apresentada no segundo capítulo.

1.1. Características do Processo de Urbanização entre 1930 e 1966:

1.1.1. Período de 1930 a 1966:

O início do processo de consolidação da urbanização brasileira veio acompanhado de um principal fator de atração: a indústria. Embora, outros fatores também foram responsáveis pelo aceleração do processo como a concentração de posse da terra devido à ausência de reforma agrária, a modernização conservadora no campo, dentre outros (Paiva, 2002).

De acordo com Cano (1989), o período entre 1929 a 1933 representou um momento de ruptura com o antigo padrão de acumulação baseado na agricultura cafeeira para exportação. Foi o padrão primário exportador que permitiu a constituição das bases técnicas e econômicas da dinâmica de acumulação industrial, que levou a atração de um contingente de pessoas para os espaços urbanos. No entanto, tal processo também veio acompanhado de mudanças mais profundas, como enfatizadas pelo próprio autor:

“A ruptura necessária teria caráter de profunda mudança. Não se altera apenas a fonte direta principal de acumulação produtiva: alteram-se o perfil das forças sociais – maior presença da classe trabalhadora urbana, da classe média, do segmento militar, mas também dos segmentos econômicos – consolidação do sistema bancário nacional – e do Estado que, de liberal - ortodoxo passava a ser francamente intervencionista. Passava o Estado a adotar bandeira da industrialização e tomava a integração da economia nacional como necessidade. É nesse sentido que devem ser entendidas as medidas – de início isoladas – que vão sendo tomadas desde a própria política de amparo à ‘crise da cafeeira’”. (Cano, 1989, 72)

Como sugerem Mendes (2009) e Rolnik et al. (2011) o processo que culminou nesse novo padrão de acumulação não aconteceu de maneira homogênea entre as diferentes regiões do país, o que agravou a *“debilidade do desenvolvimento das demais regiões brasileiras”*, de acordo com Cano (1989: Pg. 67), induzindo a uma *polarização*, o que significa nas palavras de Mendes (2009) uma heterogeneidade determinando núcleos urbanos, pólos diferenciados de população e prestação de bens e serviços na interação com outros núcleos urbanos.

É notável que a mudança apontada a partir da década de 1930 teve suas raízes em São Paulo, que se tornou pólo dinâmico da economia. O que fez da região Sudeste o local em que implantou-se as bases capitalistas mais avançadas devido à cafeeira, alteraram-se também as estruturas sociais. Isto acentuou a citada heterogeneidade entre as diferentes regiões do país.

São Paulo implantou uma agricultura do *“não café”* e o maior parque industrial que, juntamente com a atividade do café, levou ao surgimento de um processo de urbanização e terceirização, devido a modernização da agricultura, levando mais pessoas as cidades e

intensificando ainda mais o referido processo . Ao mesmo tempo, Rio de Janeiro também foi um dos centros de transformações, principalmente devido ao gasto público e ao fato de representar a mais importante praça comercial e financeira do país, não pelo seu aparelho produtivo (Cano, 1989: Pg. 71).

O período que se seguiu, passado o período de transformação, entre 1933 a 1955, e que modificou o padrão de acumulação do Brasil, foi denominado de *“industrialização restringida”* de acordo com Melo (1975: Pg. 117) ². De acordo com Paiva (2001: Pg. 11) o período da *“industrialização restringida”* marcou *“um padrão horizontal de acumulação, onde a capacidade produtiva acompanhou a demanda”*.

Esse período também é caracterizado pelo crescimento do mercado interno, que se tornou atrativo, a diversificação da indústria. Esta cresceu entre 1919 e 1939, em média, cerca de 5, 7 % ao ano, de 1939 a 1949 7,5% ao ano e de 1949 a 1959 9,3% ao ano (Cano, 1989: Pg. 72). Foi necessário durante esta transformação empenho no sentido de integrar o mercado nacional que era tido, até então, como um entrave devido aos impostos interestaduais que foram extintos entre 1938 e 1943, e também devido à questão da rede transportes que a partir da década de 1940 inicia-se uma fase construção que se estende até o Plano de Metas (Cano, 1989).

O processo de integração, de acordo com Cano, 1989, gerou três tipos de efeito. O primeiro diz respeito esforço que o país precisou de *“complementaridade agrícola, mineral e industrial”* decorrente da industrialização e da urbanização, devido à contração do abastecimento externo. A periferia passou a comprar mercadorias de São Paulo e também vendeu mais a região.

Em segundo lugar, vem o efeito de *“inibição de bloqueio”* que se refere ao bloqueio de determinadas atividades instaladas, ou que viriam a ser instaladas, com capacidade e economia de escala, em regiões periféricas. E, por fim, o último efeito seria a concorrência de entre produtores de distintas regiões, o que não ocorreu devido à restrição das importações até 1950 e pela reduzida concorrência (Cano, 1989: Pg. 74-75).

Nesse processo de transformação a agricultura paulista diversificou-se implantando novas culturas em bases técnicas mais modernas: o algodão e a cana-de-açúcar, o que bloqueou os estímulos à agricultura nordestina. Frente a esse largo processo de modernização da região Sudeste, São Paulo especificamente, o que se nota é um atraso das outras regiões do país que mantiveram a concentração fundiária e o atraso (Cano,

² Segundo Cardoso de Mello, 1975 *“Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem conjuntamente a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva de crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.”*

1989).

A consequência deste quadro foi um aumento dos fluxos migratórios nacionais, principalmente do Norte, Nordeste e Minas Gerais refletindo-se na ocupação da mão-de-obra que tiveram um pequeno aumento do emprego agrícola. Mas a fronteira agrícola do Paraná e Centro-Oeste absorveram 50% do aumento do emprego no setor. Quanto ao Sul, os níveis de crescimento do setor primário mantiveram-se dentro da média, representando uma parcela pequena da produção nacional em função da produção familiar (Cano, 1989).

O resultado é que entre 1940 e 1960 a População Economicamente Ativa primária apresentou uma taxa de crescimento inferior ao crescimento demográfico nas regiões Norte e Nordeste e no Rio Grande do Sul e Espírito Santo; negativas no Rio de Janeiro e em São Paulo; e alta no Centro-Oeste e no Paraná (Cano, 1989: Pg. 75).

Ainda é importante analisar que nas fronteiras agrícolas próximas ao São Paulo, e na própria cidade houve modernização e agronindustrialização em maior escala, o que levou a geração de uma maior quantidade de empregos urbanos (comércio, finanças, transportes – atividades terciárias). Ao mesmo tempo, os empregos industriais caem de maneira geral em todo o país em função do crescimento industrial, primeiramente de bens de consumos não duráveis na década de 1939/49 e, posteriormente, na década de 1949/59 o setor reequipou-se³ e as unidades periféricas arcaicas entraram em falência (Cano, 1989).

A década de 1950 foi marcada pelo início de um ciclo de expansão que veio acompanhado de um *boom* de investimentos no período de 1956 a 1961 - período do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. De acordo com Cardoso de Melo (1975: Pg. 119) este período representou a implantação de “*bloco de investimentos*”, correspondendo a uma “*onda de inovações*”.

Emerge, então, um novo padrão de acumulação dando início à industrialização pesada que induziu a concretização das indústrias de bens de produção, de bens de consumo duráveis e de bens de consumo assalariado, o que condicionou a “*endogeneização da dinâmica econômica*” que passara a ser motivada por inter-relações dos novos setores (material de transporte, material elétrico e metal mecânica, além de indústrias básicas como a siderúrgica) (Paiva, 2001: Pg. 12)⁴.

Ao mesmo tempo, tal processo marcou um período de crescimento e consolidou a integração do mercado nacional. No entanto, a década de 1960 iniciou-se com uma crise.

³ De acordo com Tavares, 1998, o início da década de 1950 caracteriza-se por um aumento das escalas de produção e uma mudança tecnológica nas indústrias tradicionais de bens de consumo, o que permite atender o consumo das massas urbanas. As importações de equipamentos crescem e ganham uma proporção maior em função da ameaça da Guerra da Coreia. Ainda, este cenário leva ao desaparecimento de pequenas e médias indústrias semi-artesanais nos grandes centros urbanos e de empresas regionais. Tavares, 1998 ainda avalia que a aceleração da intensidade de capital em setores ou atividades que já existiam na economia foi “mais prejudicial para o emprego industrial do que a introdução de novos setores cuja intensidade de capital era inicialmente superior à média.”

⁴ Cardoso de Melo, 1975, ressalta a importância do Estado e do capital estrangeiro neste período de “*industrialização pesada*”.

De acordo com Paiva (2001) a desaceleração econômica foi vista como um movimento típico do capitalismo, como sugere:

“... (a crise) passou a ser entendida como um movimento cíclico do capitalismo, tendo em vista que sua capacidade produtiva, instalada com o bloco de investimentos realizados a partir de 1956, não havia sido plenamente utilizada, o que induziu no começo da década de 1960 a taxa de investimento.” (Paiva, 2001: Pg. 12)

A crise do início da década de 1960 caracterizou-se pelo desaceleramento do crescimento industrial, aumento do processo inflacionário, o endividamento do governo, crise fiscal, elevados déficits no balanço de pagamentos. O ambiente de instabilidade então instaurado contribuiu para o enfraquecimento das bases de sustentação do presidente João Goulart, enfraquecendo-o politicamente criando as condições propícias que levaram ao Golpe Militar de abril de 1964 (Paiva, 2001).

A crise econômica se agrava entre 1964 e 1965 quando o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG – 1964-1966) foi implantado para acelerar o desenvolvimento do país, conter o processo inflacionário, reduzir as disparidades econômicas, setoriais e regionais, atenuar os desequilíbrios sociais, promover uma política de investimentos, corrigirem os déficits do balanço de pagamentos. (Paiva, 2001)⁵.

Uma importante reforma realizada, para atingir o equilíbrio econômico desejado, foi extinção da estabilidade do emprego introduzido pela CLT e sancionado pela Constituição de 1946. O fim da estabilidade foi marcado com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, tornando o regime de contratação e demissão de mão-de-obra flexível, o que aumentou a rotatividade da mão-de-obra. Além disso, o FGTS, aliado a repressão do movimento sindical, as perdas impostas pela política sindical e do salário mínimo contribuíram para a redução da renda do trabalhador.

Esse quadro ainda foi agravado pelo processo de urbanização que levou a uma oferta maior de trabalhadores (Fagnani, 2005). As condições que levaram a flexibilização trabalhista foram fundamentais para que o governo pudesse intervir, de maneira mais acentuada, nas políticas sociais, e especificamente, no caso deste estudo, nas políticas voltadas a melhoria das condições urbanas no período que se seguiu, entre 1966 e 1989 (Paiva, 2001).

É importante tirar algumas conclusões da análise feita anteriormente. Primeiramente, a região Nordeste foi a que menos se favoreceu do processo de

⁵ Para ler mais sobre a crise e seus desdobramentos, ver CANO, Wilson (1989). Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. In Revista de Economia Política, n.1: 1-3 e OLIVEIRA, Francisco. A Economia da Dependência Imperfeita. RJ., Graal, 1977, Capítulo 3

industrialização em função das relações sociais estabelecidas, da concentração fundiária, da inserção marginal no comércio exterior⁶.

Em São Paulo, em função do crescimento industrial entre 1919 a 1960, o peso do setor produtor de bens de consumo duráveis e de capital saiu de 3% para 25% e o setor de bens de consumo não duráveis apresentou uma queda, de 75% para 39%, o que revela a consolidação de uma indústria mais estruturada. O restante do país apresentou modificações, principalmente pelo setor de bens intermediários que cresceu de 19% para 41% no mesmo período, evidenciando entre o centro dominante e a periferia (Cano, 1989).

Finalmente, de acordo com Cano (1989) no período entre 1940 e 1960, a estrutura ocupacional da indústria pouco se alterou e as taxas de urbanização aumentaram, mas timidamente, exceto em São Paulo e no Rio de Janeiro onde o processo se mostrou mais intenso.

Este quadro fez com que o autor denominasse tal processo de urbanização como *“suportável”*, embora *“a periferização dos assentamentos industriais já dera importantes passos, em direção a municípios vizinhos à Capital e, atrás dela, fatalmente iria parte apreciável da população trabalhadora, e a maioria da população de baixa renda.”* Assim, foi apenas a partir do final da década de 1950 que os problemas relacionados ao desenvolvimento regional, assim como a urbanização, ganham espaço na política brasileira : (Cano, 1989: Pg. 80).

⁶ Cf. Cano, 1989.

1.1.2. Período de 1966 a 1990:

1.1.2.1. Contexto Histórico:

Entre 1967 e 1970, a economia se recupera com o aumento das exportações e da produção industrial. O financiamento externo, nesse período, contribuiu com a fase de expansão que se seguiu, o Milagre Econômico, Oliveira (1977)⁷. Em 1971 foi divulgado, pelo presidente Emílio Garrastazu Médice, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1974) (Paiva, 2001).

O plano proposto tinha três principais objetivos: transformar o Brasil em uma nação desenvolvida, duplicar a renda per capita e elevar a economia a um crescimento anual do Produto Interno Bruto entre 8 e 10% aumentando a taxa de expansão do emprego até 3,2% em 1974, redução da taxa de inflação e estabelecendo uma política externa que acelerasse o desenvolvimento do Brasil (Paiva, 2001).

A fase de expansão do chamado Milagre Econômico começa a se esgotar entre 1973 e 1974 com o choque do petróleo (Cano, 1989)⁸. Surgem como conseqüências os problemas de pressões inflacionárias e com o balanço de pagamentos (Cano, 1989). Foi neste contexto que o então Presidente, General Ernesto Geisel, apresenta o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) cujo objetivo era fazer do Brasil um país *“com dimensões de potência emergente e com estrutura social substancialmente melhorada”* (Paiva, 2001: Pg. 62).

A partir de 1978/79 a crise internacional se agrava, devido ao segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais que levaram ao esgotamento do padrão de financiamento externo, ao aumento das pressões inflacionárias e no agravamento dos desequilíbrios do balanço de pagamentos, assim como o descontrole do gasto público (Cano, 1989).

A crise nos anos subseqüentes, entre 1980 e 1983 foi, até então, a mais brusca até então sofrida pela economia brasileira, fazendo o produto industrial cair a uma média anual de 5,4% e o PIB 1,7%, a dívida chegou a 81 bilhões de dólares e a inflação a 155% (Cano, 1989). Então, o III Plano Nacional de Desenvolvimento é colocado em prática pelo Presidente General João Baptista de Oliveira Figueiredo entre 1980 e 1985 (Paiva, 2001).

⁷ Segundo Oliveira, 1977, “O recurso da dívida externa soluciona, nessa etapa, a contradição assinalada entre um processo de expansão de realização interna controlado por propriedade externa, e mais, entre aquele processo de e a exportação de estímulos para os Departamentos I (bens de produção) das economias capitalistas centrais.”

⁸ De acordo com Oliveira, 1977, *“o padrão de acumulação baseado no Departamento III entrou em agonia”* devido à necessidade de bens de produção (Departamento I) que a expansão estimulou. Assim, a desaceleração do ciclo de crescimento se dá pela contradição entre a industrialização voltada para o mercado interno e o *“controle externo da propriedade do capital do Departamento III, que requer contínuo, e em elevação, retorno da fração dos lucros à circulação internacional do capital”* (grifos originais).

As ações adotadas pelo plano foram: acelerar o crescimento e melhorar a distribuição de renda e emprego; reduzir disparidades regionais; conter a inflação; equilibrar o balanço de pagamentos e controle do endividamento externo; desenvolver o setor energético; aperfeiçoar as instituições políticas (Paiva, 2001).

O esgotamento do regime autoritário, assim como de sua estratégia conservadora, combina-se com a crise financeira internacional, que, internamente, é conduzida por um ajuste recessivo, o que destruiu as políticas sociais. Assim, o intenso movimento de abertura do sistema político, em função da reorganização da sociedade civil, levou a uma crescente pressão das camadas mais baixas da sociedade a favor de medidas redistributivas (Fagnani, 1997).

A transição política, do regime autoritário para o regime democrático, aconteceu de forma conservadora, “*selando*” um pacto interelites e apregoando o seu caráter negociado. Assim, finalizou-se o movimento a favor da volta da democracia (Fagnani, 1997). Economicamente, as incertezas associadas à dívida externa, ao processo inflacionário “*rebelde às várias terapias e que beira, persistentemente e perigosamente, a hiperinflação*”, ao déficit do setor público, a queda dos investimentos (público e privado), o reordenamento no plano mundial dos espaços econômicos (e suas políticas protecionistas) e as estratégias adotadas pelos agentes econômicos para amenizar os efeitos da crise, reduziram suas visões de longo prazo (Faria, 1991: Pg. 100).

A política econômica ortodoxa da Nova República instituiu o Plano Cruzado (1986) na tentativa de conter a inflação que congelou preços e, ao mesmo tempo, trouxe ganhos reais aos trabalhadores. Mas, a inflação continuou a acelerar-se, de 80% em 1986, foi para 363% em 1987 (Paiva, 2001). Assim, Sarney perdia sua base de sustentação, assim como o seu poder de decisão. Ao mesmo tempo, a possibilidade de formação de alianças políticas que viabilizassem o desenvolvimento de estratégias em um horizonte prazo mais longo, se encurtou (Faria, 1991).

A Constituição de 1988 elaborada naquele contexto reconheceu a “*dívida social e compromete-se com seu resgate*”, representando avanços sociais (Fagnani, 1997: Pg. 214). Ainda, Maricato (2006) aponta, na Constituição, a inserção da função social da propriedade e da cidade na Carta Magna.

Mas, segundo Faria (1991: Pg. 100), tais avanços sociais poderiam ter impactos na vida urbana do país, mas a Constituição de 1988 deixa “*bastante a desejar como instrumento estável e duradouro de regulação institucional*” levando a insegurança no quadro econômico, político e administrativo. Já que como sugere Fagnani (1997), a ascensão neoliberal representou um retrocesso nas conquistas asseguradas per Carta Magna em termos de políticas sociais.

De acordo com Cano (1989: Pg. 82) mesmo com as limitações apresentadas,

pressões inflacionárias, descontrole nos gastos públicos, desequilíbrios no balanço de pagamentos, *“a estrutura industrial avançou”, “modernizou-se para atender à demanda externa e por força a implantação de setores novos”*. Foi nestas condições que se prosseguiu o avanço do processo de urbanização brasileiro.

1.1.2.2. Os Efeitos do Processo de Urbanização Brasileira:

O acelerado processo de urbanização no Brasil, que veio acompanhado da industrialização e da modernização do campo, causou um intenso fluxo migratório, periferização e um *“processo de metropolização”*, que se intensificou a partir da década de 1960, levando também a concentração populacional em determinadas áreas urbanas (Paiva, 2001).

A modernização da agricultura, em SP e na região Sul, levou a produção de alimentos simples para as periferias, principalmente para as fronteiras agrícolas no Norte e Centro-Oeste (Cano, 1989). Simultaneamente, tal modernização, causada pelo processo de industrialização, gerou resultados positivos aumentando a demanda por bens de produção industriais e por serviços, mas também trouxeram alguns problemas sociais devido à eliminação de postos de trabalho que intensifica o processo de migração (Cano, 1989).

No Nordeste e em Minas Gerais as condições da vida dos trabalhadores rurais incentivaram, ainda mais, as migrações inter-regionais. Em 1950, o número de migrantes inter-regionais era de 2,8 milhões, e 11,9 e 16 em 1970 e 1980, respectivamente. Até 1980, o Nordeste já havia perdido 17,9% de sua população, Minas Gerais, 24,9%, Rio Grande do Sul, 9,0%⁹ (Cano, 1989: Pg. 12).

Outro aspecto que merece atenção é que desde a década de 1960, observa-se um aumento do número de municípios médios com população entre 100.000 e 200.000 habitantes. O número de municípios era de 28 naquela década, e encontrava-se em 98 no ano de 1991. O mesmo aconteceu com as grandes cidades entre 200 e 500 mil habitantes, que passou de 33 para 85 municípios (Paiva, 2001).

De acordo com Tolosa *apud* Paiva (2001) a importância relativa das cidades médias coincide com o auge da política de substituição de importação. Além disso, segundo o autor, essas cidades também apresentaram um importante papel na diversificação industrial do país e na disseminação de novas tecnologias.

Segundo Paiva (2001) é necessário fazer algumas considerações sobre o fenômeno.

⁹ Na década de 1960 foram criadas a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), com o objetivo de levar desenvolvimento às respectivas áreas.

Primeiramente, existe uma forma assumida pela periferização que se refere às áreas afastadas do centro, em que as populações de baixa renda concentram-se, são áreas carentes de serviços e equipamentos sociais básicos. Ademais, apresentam baixa densidade de ocupação do solo e uma expansão para novas e afastadas áreas.

O deslocamento da população acontece devido ao achatamento da renda e da especulação imobiliária nas áreas centrais, além das leis de uso do solo ser menos restritivas, impostos urbanos menores e fiscalização mais flexível nessas cidades da periferia. Sendo assim, a consequência disso é a ocupação sem regras, intensificação da segregação social e espacial no espaço urbano.

Em segundo lugar, a periferização também se acena ao processo de degradação das áreas centrais das grandes metrópoles que acabam esvaziando e por ser ocupados por extratos sociais de baixa renda, prostitutas, viciados em droga. Por outro lado, as classes de maior renda se deslocam para as periferias em busca de melhores condições ambientais e qualidade de vida.

Faria (1991: Pg. 103) também atenta à questão do surgimento das cidades de menor porte, enfatizando uma *"dupla característica"* neste aspecto, como sugere o autor:

"Por um lado, concentra grandes contingentes populacionais, - em termos de tamanhos absolutos - em um número reduzido de áreas metropolitanas grandes cidades como o rio de Janeiro, São Paulo, outras áreas metropolitanas e capitais regionais e sub-regionais; por outro lado, alimenta o crescimento da população urbana de um número grande - e crescente - de cidades de diferentes tamanhos..." (Cano, 1989: Pg. 103)

Para Cano (1989: Pg. 13), atendendo a lógica capitalista, foi no estado de São Paulo e *"na sua periferia mais próxima"* que se localizaram as melhores condições para a produção industrial e agrícola. O autor também ressalta que foi em São Paulo que se instalaram duas refinarias (Paulínia e São José dos Campos) e o desenvolvimento de um alto nível tecnológico em Campinas. Ainda ressalta alguns importantes números: o interior do estado de São Paulo aumentou sua participação na produção industrial de 29,3% em 1970, para 41,4% em 1980 e 17,1% do total nacional. No entanto, a industrialização observada nas periferias é complementar ao centro, como sugere o autor:

"A industrialização resultante na periferia nacional cabe lembrar, é de caráter complementar à do centro dominante, e sua grande dependência dos mercados (de insumos e bens de capital e de produtos finais), comprova esta assertiva." (Cano, 1989: Pg. 13)

Ainda no que diz respeito ao fenômeno observado, Santos (2005: Pg. 91-92) defende a idéia de que juntamente com o crescimento das maiores cidades do país, poderia estar acontecendo um *"fenômeno de desmetropolização"*, ou seja, novas aglomerações são

classificadas como cidades grandes e cidades intermediárias.

Para chegar a tal conclusão o autor trabalha com sete classes de núcleos: 20 mil a 50 mil habitantes; 50 mil a 100 mil; 200 mil a 500 mil; 500 mil a 1 milhão; 1 milhão a 2 milhões; mais de 2 bilhões. De acordo com a análise feita, entre 1950 e 1980 nota-se o incremento da distribuição percentual da população urbana em todos os núcleos com exceção daqueles entre 20 mil e 50 mil habitantes *“cujos percentuais têm uma evolução irregular no período”* e nos chamados núcleos *“bimilionários”* que representavam, em 1950 32,07% da população urbana, e em 1980 21,75%.

Santos (2005: Pg. 94) ainda vai ressaltar que o índice de incremento demográfico entre 1950 e 1980 nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro foi de 4,0 %, menor do que do país (4,28%) e ultrapassados pelas demais áreas metropolitanas (4,96%). Assim, há uma *“redistribuição da população urbana”* que continuava crescendo nas grandes metrópoles, no entanto de maneira mais significativa em outras áreas metropolitanas.

Nesse processo, a renda interna das regiões se alterou , reduzindo a proporção do setor agropecuário e aumentando a proporção do setor industrial que aumentou 50% em São Paulo e Santa Catarina, 15% no Centro-Oeste e superior a 30% nas outras regiões em 1980 (Cano, 1989). Em contrapartida, nas periferias mais atrasadas o avanço da industrialização *“não superou as forças econômicas e políticas regionais que sobrevivem à custa da manutenção do trabalho.”* (Cano, 1989: Pg. 87).

No que diz respeito ao emprego urbano, o crescimento da taxa de ocupação do setor industrial superou a taxa de ocupação no setor de serviços (terciário) nas décadas 1960 e 1970. Cresceu o setor industrial, na primeira década, 6,0% contra 4,0% no setor de serviços, e 7,3%, contra 6,0% no período seguinte (Cano, 1989). Mas, é importante observar que em 1980 a estrutura ocupacional ainda mantinha um relevante contingente de pessoas no setor primário.

No Norte contava-se com 23% da população no setor em questão, aproximadamente 40% no Paraná e no Centro- Oeste, 52% no Nordeste e 32% nas demais regiões. O que sugere que mais um grande número de pessoas pode sair do campo (Cano, 1989). Em São Paulo, com 39% das pessoas ocupadas no setor industrial, 31% em Santa Catarina, 57% na região Norte (por conta da Zona Franca de Manaus) o peso da ocupação industrial é maior; no Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo tais cifras aproximam-se 25% (Cano, 1989).

De acordo com Faria (1991) entre a década de 1960 e 1980, período que a economia brasileira cresceu em ritmo muito acelerado, foram criados 20.485.684 novos empregos, sendo 635.376 no setor primário da economia, 7.580.954 no setor secundário e 12.269.354 no setor terciário.

Desta forma, a *“força dinâmica”* da expansão capitalista foi capaz de gerar novos

empregos na indústria de transformação, nos transportes, na produção de energia, e em outras atividades correlatas, na construção civil, nas telecomunicações e do comércio moderno, nos serviços de intermediação financeira e de apoio às atividades produtivas, na administração pública direta e indireta e nos serviços sociais. Mas, concomitantemente, tal expansão também levou a criação de *“múltiplas formas organização da produção intensivas em trabalho, com reduzida densidade de capital por trabalhador e de baixíssima produtividade”* (Faria, 1991: Pg. 104).

1.1.2.3. As Transformações da Sociedade Brasileira:

Entre 1945 e 1980 sociedade brasileira sofreu transformações e deixou de predominantemente rural voltada para a exportação de produtos primários de base agrícola, dando lugar a uma *“complexa e integrante sociedade urbano-industrial”*. Tais transformações se manifestaram na estruturação do espaço urbano (Faria, 1991: Pg. 102).

O volume crescente da população urbana não aconteceu apenas em um pequeno número de centros de grande porte, como em outros países de terceiro mundo, o que fez com que *“cidades de diferentes tamanhos se integrassem num complexo padrão de divisão territorial do trabalho social entre o campo e a cidade como entre as cidades”* (Faria, 1991: 103).

Santos (2005: Pg. 38) atribui aos avanços no meio técnico-científico às transformações que aconteceram na sociedade que se caracteriza pela presença *“da ciência e técnica nos processos de remodelação do território essenciais às produções hegemônicas, que necessitam desse meio geográfico para sua remodelação”*. Desta forma, a informação funciona como o *“motor do processo social”* e o território é equipado para facilitar a sua circulação.

Foi a generalização do meio técnico-científico após a Segunda Guerra Mundial, e intensificando-se após 1964, que garantiu a integração do País, principalmente devido ao movimento de internacionalização, afirmando-se a tendência de generalização e impondo remodelação nos meios rurais e urbanos naquilo que diz respeito à ciência, tecnologia e informação.

Como conseqüências aparecem mudanças na composição técnica do território em função dos investimentos em infraestrutura, e também mudanças na composição orgânica do território devido à cibernética, as biotecnologias, as novas químicas, a informática e a eletrônica (Santos, 2005).

A especialização do território, do ponto de vista da produção material, compõe as complementaridades regionais, determinando *“uma nova geografia regional que se*

desenha, na base da nova divisão territorial do trabalho que se impõe". Esta divisão apresenta-se mais profunda e cria a necessidade de circulação que se tornam mais freqüentes dentro do território com o avanço capitalista. Como consequência, as diferenciações regionais do trabalho se ampliam levando a divisão social do trabalho ampliada, culminando em uma divisão territorial ampliada (Santos, 2005: Pg. 44).

As mudanças em nossa estrutura produtiva, tanto no campo como na cidade, decorrente das transformações industriais baseadas na expansão do setor de bens de consumo duráveis para o mercado interno, ao lado do crescimento da indústria de bens de capitais levou a um intenso movimento migratório para as cidades e alterou as relações de trabalho no campo. Os resultados mais gerais foram à inclusão de trabalhadores às relações sociais de caráter mercantil (assalariamento da força de trabalho) e a constituição de um *"mercado nacional unificado"* (Faria, 1991: Pg. 104).

No entanto, essas mudanças aconteceram aliadas a características que fez do modelo de desenvolvimento brasileiro ainda mais exclusivo. Desta forma, expandiu-se um grande contingente de *"subempregados"* que estava exposto às incertezas do mercado de trabalho dinâmico e instável que contava com um *"exército ativo de reserva"*. Além disso, essa ampliação veio acompanhada e teve como base, uma distribuição de renda desigual.

No final da década de 1970, 50% da população brasileira ganhava apenas 12,6% da renda. O resultado foi uma estrutura social diferenciada e segmentada com estratos ocupacionais de rendas elevadas, numericamente reduzidas, mas com um poder de compra e de influência política e social (Faria, 1991: Pg. 105).

Ao mesmo tempo, o sistema urbano e as cidades brasileiras apresentam um *"processo contraditório"* em sua organização espacial, de acordo com Faria (1991: Pg. 105). Segundo o autor, existia uma heterogeneidade entre a distribuição espacial das atividades mais dinâmicas e modernas e a distribuição da população no sistema de cidades, pois, estas, *"dependendo de sua posição e função no sistema urbano de divisão territorial do trabalho social"*, apresentam diferenças na sua estrutura ocupacional e social. Acentuou-se, assim, a segregação espacial e a existência de periferias urbanas (Faria, 1991: Pg. 105).

O processo migratório do campo para a cidade constitui-se outra marcante característica da sociedade *"desenraizada"*, que mostrou uma ausência de ligações de solidariedade mais profunda, solidão, preconceito e anonimato. Isto também gerou impactos negativos na organização política das cidades, que para fazer frente a tal situação organizou-se em *"novas formas de sociabilidade"* (Faria, 1991: Pg. 106).

Outra importante característica do processo de urbanização e a composição da sociedade foi à ampliação de um *"mercado de consumo individual"*. Um fenômeno associado ao crescimento da economia brasileira que difundiu padrões de consumo da classe média e da classe média alta. Para este processo, foi fundamental à expansão dos

meios de comunicação em massa, como o rádio e a televisão. Com o objetivo de dar poder de compra a todos, em uma sociedade pobre e desigual, a política de crédito direto ao consumidor foi essencial. Isso gerou um endividamento das famílias que impulsionou o ingresso de jovens e mulheres no mercado de trabalho (Faria, 1991: Pg. 106).

Formou-se, assim, de acordo com Faria (1991) a sociedade urbana brasileira, com uma classe média dividida em diversos segmentos e interesses. Existia também uma diversificação dos interesses burgueses; um grande número de trabalhadores assalariados em que a organização sindical ganhou força, que mesmo com as diferenciações internas desempenhou um papel importante na transição democrática; e um *“instável e heterogêneo contingente de trabalhadores urbanos, disseminados pelas periferias das cidades desse Brasil afora e cuja presença social e política, expressando o cotidiano de suas vidas, é incerta e duvidosa”*. (Faria, 1991: Pg. 107)

Finalmente, a sociedade urbana que se constituiu como resultante do processo de crescimento, urbanização apresenta-se *“complexa, ocupacional, e socialmente diversificada, unificada, mas heterogênea, segmentada e, sobretudo, profundamente desigual”* (Faria, 1991: Pg. 110).

1.1.2.4. Políticas Urbanas:

Juntamente com o desenvolvimento urbano vem a necessidade da provisão de bens e serviços coletivos. De acordo com Faria (1991) a oferta desses bens e serviços se deu através do Estado, em diferentes níveis de governo. No início dos anos 60, em decorrência da migração do campo para as cidades a crise urbana e social torna-se mais grave (Fagnani, 2005). Foi a partir de então que o Estado brasileiro inicia uma intervenção mais profunda na provisão de infraestrutura básica (Maricato, 2006).

A política nacional de desenvolvimento urbano foi articulada nas décadas que se seguiram (1960 e 1970) através de um sistema de financiamento de habitação e saneamento (Rolnik e Klink, 2011). Antes de 1964, de acordo com Fagnani (2005) a política habitacional não continha um espaço institucional financeiro dentro do aparelho estatal, embora contasse com algumas intervenções como as Caixas de Aposentadoria e Pensão, o Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP) e a Fundação da Casa Popular. A habitação foi uma das primeiras áreas de intervenção do Estado.

Em 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), no âmbito do BNH que geria os recursos do SFH. Foi criada também a Sociedade de Crédito imobiliário (SCI), as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

A criação do BNH e dos órgãos atrelados tinha como objetivo coordenar a política habitacional e do financiamento para o saneamento; a difusão da propriedade residencial (em especial para classes menos favorecidas); redução do preço da habitação pelo aumento da oferta e da economia de escala, melhoria sanitária da população; redistribuição regional dos investimentos; estímulo à poupança privada; aumento da eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais; aumento dos investimentos em alguns segmentos industriais como construção civil, material de construção e bens de consumo duráveis; aumento da oferta de emprego (Paiva, 2001).

As principais fontes de financiamento eram as Cadernetas de Poupança da Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) (Maricato, 2006). No entanto, o modelo de política habitacional proposto pelo Governo Militar *“possuía na sua formulação uma lógica empresarial, isto é, visava à rentabilidade e a auto-sustentação”* (Paiva, 2001: Pg. 32). Assim, nem sempre as políticas adotadas pelo governo eram capazes de resolver o problema de déficit habitacional, mas tornava o problema ainda mais complexo, como sugere Faria (1991):

“Os programas governamentais, muitas vezes, agravaram mais do que resolveram o problema, como no caso específico do programa habitacional: voltado, por sua modalidade de financiamento, para as populações de renda relativa mais elevada, ele terminou por encarecer o custo das terras urbanas, incentivar a especulação imobiliária e provocar deslocamento para mais longe e para condições urbanas mais precárias dos segmentos urbanos mais pobres.” (Faria, 1991: Pg. 108)

No que diz respeito ao saneamento básico, este era, até o momento, responsabilidade do município junto com a iniciativa privada comandando a implantação de serviços de água e esgoto. Assim como na área de habitação, não havia um modelo institucional e financeiro capaz de resolver os problemas existentes no setor (Fagnani, 2005).

Em 1967 o BNH tornou-se encarregado de realizar o diagnóstico inicial da situação do setor de saneamento e foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) com o objetivo de centralizar recursos e coordenar as ações no setor (Turolla e Ohira, 2007). As fontes de financiamento eram transferências a fundo perdidas da união e o FGTS.

Em 1971 foi criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) com o principal objetivo de ampliar a cobertura dos serviços do setor, baseando-se na concessão, por parte dos municípios, dos serviços às companhias estaduais de saneamento de seus respectivos estados. Assim, foram criadas as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs), organizadas sob formas de Sociedade Anônimas. Assim como a política habitacional, a política de saneamento implantada era baseada na auto-sustentação, na maximização dos interesses burocráticos e privados e baixa efetividade (Paiva, 2001).

Em decorrência do fim do ciclo de expansão entre 1967 e 1980, que gerou grandes desequilíbrios macro econômicos, reduzindo o dinamismo do mercado de trabalho e agravando crise fiscal do Estado, levaram a inviabilidade de planejamento e de financiamento das políticas urbanas pelo BNH (Paiva, 2001). Assim enfatiza Cano (1989) na seguinte passagem:

“Essa captura do estado, a forma caótica dessa urbanização e o centralismo fiscal praticado pelo governo federal culminaram no comprometimento financeiro, fiscal e político do estado, que cada vez mais se tornou incapaz (e insensível) para enfrentar os problemas sociais mais graves.” (Cano, 1989:Pg. 90)

Na década de 1980 houve um agravamento da situação, o que não está apenas relacionado à crise econômica e financeira do estado, mas também pelo ceticismo nas ações do governo naquilo que se refere à segurança saúde pública, favelização, justiça, habitação, saneamento, transporte coletivo, etc (Cano, 1989). Ainda, todos esses problemas associados à urbanização aparecem não apenas nas grandes metrópoles, mas também nas cidades médias e nos novos centros urbanos que surgiram com a expansão das fronteiras agrícolas (Cano, 1989).

Em 1985 é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. No ano seguinte, 1986, a Caixa Econômica Federal assume a gestão dos recursos do BNH, mas com grandes limitações revelando-se ineficaz na solução de quaisquer problemas urbanos. No ano de 1987 é criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, que vem a substituir o ministério criado em 1985. Em 1988 é criado o ministério da Habitação e do Bem-Estar Social.

O que se pode dizer das políticas urbanas adotadas pelo Governo Federal do período, é que houve um crescimento da infraestrutura urbana, no entanto, aquelas políticas estavam muito aquém das necessidades do período de acelerada urbanização e gerou uma gradativa deterioração da infra-estrutura econômica e social nas grandes cidades. O planejamento intra e inter-urbano não estavam coordenadas com as políticas macroeconômicas e de ocupação do território. Além disso, tais políticas tinham caráter exclusivo, gerando uma segregação espacial ainda maior (Paiva, 2001).

1.1.3. Período de 1990-2010:

1.1.3.1. Breve contexto histórico:

A década de 1990 marcou seu início com a eleição de Fernando Collor à Presidência da República em um momento que persistiam a instabilidade macroeconômica e a ineficácia

dos instrumentos de regulação associados ao processo de aceleração inflacionária. Além disso, o ajuste recessivo potencializou as carências sociais e piorou o quadro, uma vez que o financiamento de políticas sociais tornou-se inviável reduzindo a possibilidade do governo em planejá-las (Fagnani, 1997).

É importante destacar também a crise estrutural do setor público que, de acordo com Faria (1992) *apud* em Fagnani (1997), foi causada pelos efeitos da descentralização implantada pela nova Constituição, da reforma da administração federal, pela crise orçamentária (causada pela crise econômica e seus efeitos sobre as finanças públicas, assim como pela descoordenação administrativa) e a persistência do impasse político. O resultado foi, desta forma, uma piora dos serviços públicos.

No que diz respeito à descentralização das políticas sociais determinada na Constituição de 1988, esta tem acontecido de “*forma caótica*” e, muitas vezes de maneira forçada através do “*desmonte*” ou “*omissão federal*”, o que gerou ineficiência em muitos setores (Fagnani, 1997). Ao mesmo tempo, observou-se na década de 1990 a ascensão do neoliberalismo determinando a estratégia governamental para a política social marcada pela “*implementação da contra-reforma conservadora de cunho neoliberal*”, que tornava mais difícil o exercício dos novos direitos sociais assegurados pela Carta de 1988 (Fagnani, 1997: Pg. 223). Assim ressalta Fagnani (1997: Pg. 225):

“Esses direitos (da Carta de 1988) colidiam com a ideologia neoliberal hegemônica no Governo e com a conjuntura econômica. Esse duplo contramovimento teve repercussões contundentes nos rumos da política social. O Executivo federal mobilizou-se para evitar ou protelar tal fato, sobretudo durante o processamento da legislação constitucional complementar”.

Em 1994, o Plano Real com o objetivo de realizar uma reforma monetária, relacionou a estabilidade de preços à abertura comercial, sobrevalorização cambial e atração de recursos externos. Assim, a reforma monetária acentuou a inserção do Brasil em um cenário internacional que a globalização financeira prevalecia e que o capital financeiro especulativo tornara-se fundamental na determinação da direção das políticas econômicas (Fagnani, 2005).

As conseqüências expressaram-se nas contas externas do País (que aumentou a vulnerabilidade econômica), no aumento das taxas de juros, no crescimento da dívida externa e interna, além da estagnação econômica. Pois, para crescer seria necessário abaixar a taxa de juros, mas isso poderia impactar a *âncora* cambial, e o crescimento do país poderia levar a instabilidade da moeda (Fagnani, 2005).

Em 1998, a crise na Rússia levou a uma fuga de capitais e a incertezas políticas internamente. Com as reservas cambiais baixas o País recorre ao FMI que libera crédito exigindo, em contrapartida, um ajuste recessivo com o objetivo de superávit fiscal, podendo

assim, saldar os compromissos financeiros. Ao mesmo tempo, adotamos o câmbio flutuante e o governo, seguindo a linha estipulada pelo FMI, aumenta a carga tributária. Mas o endividamento do setor público crescer, mesmo com estas medidas restritivas, devido à alta taxa de juros e aos títulos da dívida pública indexados ao solar (Fagnani, 2005).

Assim, a instabilidade econômica, as altas taxas de juros, o ajuste fiscal e as metas de inflação impossibilitaram o crescimento econômico, bem como promoção do bem-estar social, considerada determinante da desorganização do mercado de trabalho bem como a principal face da exclusão social. Também se observou, neste contexto, uma descentralização das políticas sociais, que eram fragmentadas e na maioria das vezes sem eficácia alguma (Fagnani, 2005).

Esse período estendeu-se até 2002, com o fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso e com a eleição de Lula.

1.1.3.2. Questão Urbana:

O período que seguiu o fim da Ditadura Militar, em 1985, até 2003, foi marcado pela falta de atenção dada pelo governo federal a questão urbana, o que fez com que um surgisse um movimento social a favor da Reforma Urbana que reuniu profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos (Maricatto, 2006).

Uma das expressões de tal movimento veio através da conquista da já citada carta magna, da luta por moradia em que os movimentos ocupavam terras exigindo a construção de moradias e, a partir do final da década de 1990, ocupavam imóveis vazios em áreas centrais das metrópoles (Maricatto, 2006). Em 1990, foi criado o Ministério da Ação Social (MAS), um dos principais núcleos de formulação e gestão da política social no governo Collor (Fagnani, 1997). Este ministério era responsável pela assistência social e passou a atuar nos setores de habitação, saneamento e defesa civil (Fagnani, 1997).

De acordo com Fagnani (1997: Pg 230) as ações e programas do MAS eram fragmentadas e compactuavam de uma pulverização de recursos em determinadas ações, da inviabilidade de planejamento, da ausência de acompanhamento e controle da execução fiscal e financeira dos projetos, a utilização da *“figura jurídica dos convênios”* e a *“ultrapermeabilidade à intermediação de interesses particulares, empresariais e clientelistas”*.

Na política habitacional implantada pelo MAS, suas ações apresentavam as mesmas características já citadas, consequência disso foi um grande número de obras habitacionais semiconstruídas, paralisadas ou abandonadas. Ademais, a suspensão, por tempo

indeterminado, do uso de recursos do FGTS (Fagnani, 1997).

Em 1995, foi criada a Secretaria de Política Urbana (Sepur) ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento com o objetivo de reformular institucional e financeiramente a política urbana. Em 1999, a Sepur foi transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada à presidência da república (PNDU, 2004). Com as restrições orçamentárias do governo federal, a Caixa Econômica Federal acaba conduzindo sem um rumo formal a política urbana, já que é o principal agente gestor do FGTS – a principal fonte de recursos para o financiamento público da habitação e do saneamento (PNDU, 2004).

Entre 1998 e 2002, o corte nos investimentos públicos e a restrição de crédito para o setor público, conforme orientou o FMI, levou a um retrocesso nas ações do saneamento ambiental. No mesmo período, 70% dos recursos voltados a habitação foram destinados a população com renda superior a 5 salários mínimos, enquanto o déficit habitacional até então acumulado, era composto em 92% por famílias de baixa renda. Tal situação é resultado da ausência de políticas urbanas claras e de uma gestão macroeconômica que deu preferência ao ajuste fiscal (PNDU, 2004).

No início dos anos 1990 também aconteceu uma mobilização a favor das entidades de saneamento através do Projeto de Lei 199/91 que sugeriu uma nova política nacional para o setor que substituiria o modelo imposto pelo Planasa. Tal projeto foi aprovado no Congresso Nacional, mas no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi vetado, deixando o setor sem um marco regulatório. No que diz respeito à Mobilidade e Transporte Urbano, continuou sem receber atenção durante os anos 90 mesmo com a sua contínua degradação (Fagnani, 1997).

Em 2000, após inúmeras tentativas de criar uma instancia nacional voltada para políticas urbanas durante a luta social, no Projeto Moradia e nas Conferências Nacionais das Cidades promovidas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal no final dos anos 1990 e início de 2000 que o Ministério das Cidades foi formulado. De acordo com o Projeto Moradia, a solução ao problema de habitação apenas acontecerá por meio de uma política urbana (PNDU, 2004).

O Ministério das Cidades tem sua estrutura baseada na reunião de áreas mais relevantes (do ponto de vista econômico e social) e estratégicas (sustentabilidade ambiental e inclusão social) do desenvolvimento urbano. Assim, leva em consideração três principais problemas sociais que estão relacionados ao território: Moradia, Saneamento Ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e Mobilidade e transporte Urbano (Maricato, 2006; PNDU, 2004).

Para tratar destes problemas foram criadas quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e Transporte Urbano, e Programas Urbanos. O

Ministério das Cidades ficou responsável pelo Departamento Nacional de Trânsito, do Ministério da Justiça; a Companhia Brasileira de Trens Urbanos e Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S. A, ambas do Ministério dos Transportes.

O novo órgão passou a ser então a criar políticas de saneamento ambiental, habitação e mobilidade/transporte urbano e trânsito; deliberar diretrizes e princípios da política urbana, conforme a norma constitucional; e o gerir a aplicação e distribuição dos recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União aos temas concernentes. A Caixa Econômica Federal é a principal gestora dos recursos de políticas urbanas e políticas associadas, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) financia políticas de saneamento e transporte, em especial (PNDU, 2004).

Muitas propostas de políticas urbanas não saíram do papel após 1985, e as políticas centralizadoras do Regime Militar, estiveram aquém da demanda, apresentando baixa eficácia. Assim, de acordo com Maricato (2006: Pg. 28) esse quadro reforça a *“convicção de que apenas uma formulação que seja resultado de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas”*.

Ainda, a equipe responsável pela coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no Ministério das Cidades tinha como objetivo construir uma nova “cultura” que pudesse ocupar a lacuna de propostas práticas e abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, propiciar debates democráticos para tratar deles, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Assim ressalta Maricato, 2006 em sua passagem:

“Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública bem como o avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços democráticos onde os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode estimular novas e sucessivas transformações.” (Maricato, 2006: Pg. 29)

Capítulo 2: A Crise Urbana e as Utopias de Cidade

A Crise Urbana:

Como se sabe, o processo de urbanização intensificou-se a partir da segunda metade do século XX, levando a uma importante transformação no espaço urbano-industrial e a formação de uma complexa sociedade urbana. Ademais, tal processo se deu de forma bastante heterogênea em termos regionais levando a uma dinâmica migratória e uma grande demanda pela provisão de serviços públicos. O efeito disso foi que um grande contingente da população foi colocado à margem dos benefícios sociais, o que fica evidente na falta de moradias adequadas, na degradação ambiental, no aumento da criminalidade (Paiva, 2001).

De acordo com estudos da CEPAL *apud* em Cano (1989) o subdesenvolvimento observado nos países latino americanos tem uma *“herança sócio-econômica”* marcada pela miséria e pelo atrasado, tendo como agravante a convivência interna do *“setor moderno industrial e uma agricultura retrógrada”*. Assim, estes estudos partem da premissa de que havia uma *“heterogeneidade estrutural”* e cabia ao Estado o papel de proporcionar o avanço sócio-econômico dessas economias, concluindo transformações estruturais para atingir o objetivo econômico e social e do resgate social da pobreza e da miséria (Pg. 2).

Para Cano (1989), a questão urbana latino-americana, em especial a brasileira, é considerada um reflexo da discussão abordada pela CEPAL. Sendo a manutenção do atraso agrícola em determinadas áreas junto com a modernização agrícola em outras, que gerou o êxodo rural, transformando os países majoritariamente urbanos. Assim ressalta o autor:

“É esse grande traslado urbano que provocou a urbanização precoce e desorganizada de nossas cidades, enchendo-as de gente. A incapacidade de nosso capitalismo urbano empregá-la produtiva e plenamente – “isto é, de explorá-la -, a coloca à margem da sociedade, sob condições inferiores de vida”. (Cano, 1989: Pg. 2)

Neste contexto, o acelerado processo tornou as intervenções do Governo Federal necessárias para evitar a segregação social no espaço urbano e para reduzir a possibilidade da formação da *“cidade-illegal”*. Foi principalmente após a década de 1950 que as questões relacionadas à cidade passam a ser pensadas devido à intensificação da urbanização, como já salientado anteriormente. Surgiram, então, programas urbanos promovidos pelo governo na tentativa de melhorar os problemas existentes, porém ainda estava aquém das necessidades e da demanda da população, principalmente as camadas mais baixas (Paiva, 2001).

A globalização e a ascensão do neoliberalismo a partir de 1990 trouxeram também consigo uma nova visão de cidade. A cidade passa a ser vista como uma mercadoria a ser vendida, em um mercado competitivo em que outras cidades também estão à venda (Vainer, 2000). De acordo com Dreyfuss & Marchand *apud* Vainer (2000), a cidade deixa de ser um local de exercício da democracia.

“Sob a égide do *urbanismo de resultados*, o espaço da cidade não é mais pensado no plano político senão em termos de gestão; não é mais construído como território de exercício da democracia local.” (Vainer, 2000, Pg. 90)

Atualmente, a discussão no que diz respeito à cidade e da sua importância no projeto nacional vem ganhando espaço à luz da *“redução da questão social à questão da pobreza e a conseqüente transformação da política social à questão da pobreza”*, uma vez que os pobres se distribuem *“democraticamente”* por todo o território nacional, inclusive nas grandes metrópoles do País, onde crescem as favelas e a periferia. Simultaneamente, o aumento e a intensificação Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e o surgimento do Movimento dos Sem Teto chamam ainda mais a atenção à questão urbana, e habitacional também (Vainer, 2003: Pg. 26).

Ainda, de acordo com Vainer (2003) a aprovação do Estatuto das Cidades e a criação do Ministério das Cidades foram apropriadas para a criação de um debate acerca de *“nossa miséria e desigualdade urbanas”* e possíveis soluções ao problema. Neste contexto, o autor também vai ressaltar a oportunidade de rever a cidade brasileira, bem como o *“embate entre vários projetos de cidade que se confrontam em nossa sociedade”* (Vainer, 2003: Pg. 26).

A partir de agora a discussão que se segue diz respeito à perda de efetividade da ação dos Estados nacionais ao adotar políticas, a ascensão das cidades *“lôcus do capitalismo globalizado”* (Cano, 2004: Pg. 13), como consequência deste processo de ascensão local as utopias de cidade que emergiram e àquela vigente hoje no Brasil, a *“Utopia Democrática”* ou a *“Utopia da Cidade-Empresa-Mercadoria”* (Vainer, 2003: Pg. 28).

2.1. A Utopia Urbana Tecnocrática:

A necessidade de uma intervenção no processo de crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras no sentido de um *“espaço mais equilibrado do ponto de vista sócio-ambiental”* é um consenso. No entanto, enfatiza-se que esta concordância se findava, até então, neste aspecto, e destaca que não havia no governo uma agenda política capaz de definir estratégias capazes de colocar em debate as questões urbanas (Rolnik, 1994: Pg. 1).

O resultado de tal situação foi à concretização da idéia de que o lugar (*lôcus*) de uma política urbana é a *“esfera técnica do planejamento urbano, implantada enquanto setor da administração pública, sobretudo a partir do final dos anos 60, início dos 70”*. Ainda, a idéia do planejamento urbana era forte nos meios políticos e técnicos de tal forma que reapareceu no processo da constituinte 1988. Desta forma evidencia-se a importância de entender a visão de cidade e da política urbana que tem prevalecido na experiência de planejamento brasileira, para assim *“compreender seu fracasso enquanto projeto de controle do processo de desenvolvimento urbano quanto seu sucesso na cultura urbanística que domina o país”* (Rolnik, 1994: Pg. 1).

2.1.1. A Utopia Higienista (ou Utopia Médica) e a Utopia Modernista:

A experiência do planejamento urbano no Brasil foi liderada, até a década de 1980, pela sinergia da idéia tradicional do urbanismo higienista e da Economia Política Desenvolvimentista que conta com a forte presença do Estado (Rolnik, 1994: Pg. 1). De acordo com Vainer (2003: Pg. 27), a Utopia Higienista ou Utopia Médica, foi a primeira Utopia Urbana que surgiu nas cidades da Revolução Industrial no final do século XVIII e XIX, que acumulava um contingente populacional vindo do campo.

Do ponto de vista desta utopia, a cidade era considerada um *“lugar perigoso, promíscuo, ameaçado por epidemias e motins”*. Assim, a *“medicalização”* urbana representava a ação contra as doenças endêmicas, as pestes epidêmicas e, ao mesmo tempo, estabelecer a disciplina da massa trabalhadora. Esta utopia tinha como condutores os médicos sanitaristas. Tal concepção chegou ao Brasil pela representação de Oswaldo Cruz e Pereira Passos, que fizeram a *“reforma urbana”* no Rio de Janeiro (Vainer, 2003: Pg. 27).

A utopia modernista emergiu no Brasil no século XX, e a sua expressão veio através da construção de Brasília, inaugurada em 1960. Esta utopia segue o padrão francês de cidade, sendo os arquitetos-urbanistas seus articuladores. De acordo com a lógica de pensamento destes, a cidade era vista como *“o lugar da produção e da reprodução”*, sendo fundamental garantir a sua *“funcionalidade”*. Ainda as pessoas devem estar a serviço da cidade, e esta última a serviço da produtividade. A cidade então tinha como diretriz a racionalidade e produtividade (Vainer, 2003: Pg. 27).

O que existe em comum entre essas duas utopias na concepção de Vainer (2003: Pg. 27) é que estas têm como princípio o *“saber técnico”*, e assim, tais utopias, podem ser colocadas uma única categoria: *“a cidade dos especialistas, dos técnicos”*. A mesma idéia também foi compartilhada por Rolnik (1994: Pg. 2) ao enfatizar a chamada *“a esfera técnica*

do planejamento urbano” e que o planejamento urbano foi, até então, dominado por certa concepção de cidade e de intervenção na política urbana. De acordo com a autora, a concepção fundamenta-se na *“tradição do urbanismo higienista”* e na *“Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado”*, conforme destacado.

Assim, a autora prossegue e descreve, resumidamente, os pressupostos do ponto de vista urbanístico deste modelo nos seguintes pontos: uma estratégia clara de desadensamento; uma concepção de isonomia baseada na existência de um único modelo de apropriação do solo considerado “saúdável” e, portanto legítimo; a montagem de um sistema legal correspondente ao modelo de apropriação da terra, ao regime jurídico da propriedade privada do solo urbano e a instrumentos que garantam a estabilidade e a hierarquização dos valores do solo; a contínua perda dos espaços coletivos não programados (calçadas, ruas).

Do ponto de vista da Economia Política os pressupostos que orientavam o planejamento urbano eram: gestão urbana fundamentada por um processo estatal de tomada racional de decisões; modelo ideal de cidade como parte dos projetos modernizados e integrador, com a finalidade de extinguir as contradições de um processo de urbanização intenso que gerava desterritorialização por uma grande parcela da população; segurança de fluxos contínuos de investimentos feitos pela escala federal, principalmente.

De acordo com Vainer (2003), Rolnik (1994) et al. foi durante a ditadura militar que tal concepção técnica (ou tecnocrática) do planejamento urbano foi colocada em prática e levada ao *“paroxismo”*. Assim evidencia Vainer (2003: Pg. 27):

“A utopia tecnocrática, não é difícil entender, combinou e combina perfeitamente como um regime sob cuja égide o governo pretendeu substituir a sociedade como agente de construção da nacionalidade e da cidade, invocando evidentemente, a própria sociedade. Poder-se-ia qualificar de centralista-tecnocrático-autoritário o modelo de planejamento cuja crise anuncia com a crise do regime militar.”

2.1.2. A Crise do Modelo Tecnocrático:

A crise do modelo *“tecnocrático-centralista-autoritário”* de cidade veio juntamente, de acordo com Vainer (2003: P28) com surgimento dos movimentos urbanos, bem como de organizações populares nas cidades do país, o que deu unidade ao movimento que lutava, fundamentalmente, contra o modelo de cidade até então vigente. Ou seja, *“democratizar a cidade”*.

Na Assembléia Nacional Constituinte, a emenda popular referente à reforma urbana foi à terceira em número de assinaturas recolhidas, o que demonstrou *“a força dos movimentos urbanos que reivindicavam e lutavam por moradia, saneamento, transporte,*

urbanização". Esse processo culminou na formação de uma nova utopia de cidade: "*a utopia de cidade democrática*" (Vainer 2003: Pg. 28).

No entanto, juntamente àquela utopia, outra também veio disputar o espaço deixado pelo modelo em vigência a partir do fim do final dos anos 1980 e durante os anos 1990: "*o modelo de cidade de cidade empresa, da cidade mercadoria*", remetendo a idéia de que a cidade deve ser produtiva e competitiva. Assim sugere Vainer (2003: Pg. 29):

"De acordo com essa nova utopia, fazendo a vez dos tecnocratas que dominaram o pensamento e o planejamento sobre a cidade, esta deve ser entregue a quem entende dos negócios. Pensada, representada como uma empresa, a cidade deve ser dirigida como uma empresa; conseqüentemente devem ser chamados os empresários para dirigi-la."

Desta forma, deu-se início, durante os anos 1990, uma disputa entre duas utopias urbanas: a cidade democrática *versus* a "*cidade empresa, a cidade de mercadoria, a cidade negócio, dirigida pelos empresários*" (Vainer, 2003: Pg. 29). É este o embate que ainda enfrentemos atualmente e que, de acordo com Vainer (2003), vai determinar o futuro das cidades brasileiras nas décadas seguintes.

2.2. A Ascensão do Governo Local:

A política urbana, na visão de Jean Lojkin (1981) *apud* Compans (2005: Pg. 79) é uma forma de regulação social cujo objetivo é solucionar a *“contradição entre necessidade de socialização das forças produtivas e as leis de acumulação capitalista que impõe limites à cooperação dita ‘desenvolvida’”*. Esses limites estão relacionados à *“distribuição anárquica dos produtores e dos meios de produção no território, ao financiamento dos meios de circulação e de consumo coletivo e a renda fundiária dos pequenos proprietários que cria obstáculos à disponibilização do solo”*.

A política urbana, desta forma, de acordo com o autor, tentaria superar esses limites através de uma ação planificadora (*“ordenando uso e ocupação do solo para maximizar os efeitos da aglomeração mediante a proposição de uma organização ‘científica’ do território”*) e *“operacional”* – formada por diversas ações em que o Estado interfere financeira e politicamente na produção do espaço construído, no fornecimento de serviços e equipamentos coletivos e na coerção à renda fundiária dos pequenos proprietários.

Assim, conjectura-se que as mudanças começaram a aparecer em meados dos anos 1970 na organização produtiva das grandes empresas e na mobilidade de capital, que levaram a alterações na política urbana. Mas sabe-se que a política urbana é *“estruturalmente determinada”*, e que *“suas formas conteúdos são a - históricos, posto que variam de acordo com as exigências da acumulação em cada estágio do capitalismo”* (Compans, 2005: Pg. 80).

2.2.1. O Esgotamento do Modelo Fordista e a “crise” dos Estados Nacionais:

A Segunda Guerra Mundial trouxe consigo uma desordem na economia assim como a destruição física de inúmeras cidades, o que ocasionou a necessidade de reconstrução econômica e urbana dos países mais atingidos pela guerra. O esforço feito pela reconstrução levou a teorização sobre a questão urbana e regional, bem como econômica (Cano, 1989).

Com isto, o período que se seguiu foi chamado os anos de ouro do capitalismo em que o regime de acumulação vigente era o fordista e o Estado Nacional atuava como regulador através de suas políticas de amparo social (*Welfare State*), dando enfoque à universalidade dos benefícios sociais, regulando, por exemplo, a reprodução do capital, dentre outros aspectos (Cano, 1989).

De acordo com Harvey (1982) e Swyngedouw (1989) *apud* Cano (2004: Pg. 7) o ajustamento de facilidades tecnológicas, estabilidade do sistema financeiro internacional, e

criação de zonas de baixos salários e trabalho *“semi-qualificado”* nos países que ainda estavam em desenvolvimento propiciou o ambiente necessário para a internacionalização das firmas norte-americanas e européias (e as japonesas posteriormente) através de acordos multilaterais estabelecidos do pós-guerra, com o mundo já sob a hegemonia dos Estados Unidos. Assim, com a estabilidade monetária, *“o setor produtivo assume a liderança setorial da acumulação”* (Cano, 2004: Pg. 7).

A partir dos anos 1970 observam-se os primeiros sinais de estagnação econômica que se agravou ao longo da década (Compans, 2005: Pg. 47). De acordo com Cano (2004: Pg. 1), a partir deste momento, a economia e a sociedade sofreram grandes transformações *“cujas lógicas e origens repercutem pesadamente sobre a articulação e sentido das escalas espaciais, especialmente as escalas de poder”*.

O esgotamento do modelo fordista de produção e a crise fiscal norte-americana marcaram rompimento do compromisso político pós-guerra com a contenção de gastos públicos – principalmente os gastos sociais -, a desregulamentação do mercado de trabalho, a privatização de empresas estatais, etc (Compans, 2005).

Foi diante deste esgotamento e da crise fiscal que os estados nacionais perdem a sua capacidade de implantar políticas econômicas nacionais, principalmente àquelas que dizem respeito ao desenvolvimento, bem como pela perda de legitimidade política do Estado-nação, caracterizando a *“crise do Estado Nacional”* (Compans, 2005: Pg. 48).

Esta crise faz com que o governo e as empresas passassem por um processo de reestruturação que gerou, na década de 1980, a desregulamentação através da privatização e da derrocada do contrato social que até então garantiam o crescimento do modelo fordista (Compans, 2005).

Para Castells (1998) *apud* Compans (2005: Pg. 48), a reestruturação observada tinha, basicamente, quatro principais objetivos. Assim é ressaltado em seu texto:

“... aprofundar a lógica capitalista de maximização do lucro nas relações capital-trabalho; aumentar a produtividade do trabalho e do capital; globalizar a produção, o comércio e os mercados, buscando condições mais vantajosas; e, finalmente, assegurar que o Estado favorecesse os ganhos de produtividade e competitividade das economias nacionais, freqüentemente em detrimento da proteção social e das regulamentações que garantem o interesse público” (Compans, 2005: Pg. 48)

Na visão de Swyngedouw (1989) *apud* Cano (2004: Pg. 8) a crise do modelo fordista o impõe o *“sistema multi-hierarquizado”* em detrimento *“sistema centro-periferia”*. Este novo sistema é operado por empresas corporativas que, com o passar do tempo, substituem a atuação do Estado nacional e, ao mesmo tempo, adquirem uma *“feição transnacional”*. Este movimento do capital deteriora o desenvolvimento baseado na ação estatal que foi determinante para a reprodução do capital em larga escala.

Assim, os capitais, encontrados em diversos mercados, vão perdendo o seu caráter nacional, *“e terminam por dar origem à crise que vai se manifestar mais adiante, pela pressão sobre o emprego nos países de origem e sobre a estabilidade do sistema financeiro internacional”*, neste caso a *“solução espacial”* foi possível pelas condições de proliferação da acumulação (Cano 2004: Pg. 8).

O aumento dos investimentos estrangeiros diretos americanos nas economias em desenvolvimento inicia uma disputa competitiva com seus concorrentes em território americano e europeu, deprimindo taxas de lucro e produtividade. A transnacionalização do capital, então, de acordo com Swyngedouw *apud* Cano (2004: Pg. 8), conforma um *“mercado financeiro global”* em que *“as moedas começam então a flutuar livremente de uma economia nacional para outra”*.

Ao mesmo tempo, esse mercado financeiro global se intensifica junto com instabilidades como os choques do petróleo, desregulação do trabalho, intensificação da especulação financeira (que se compõe uma das especificidades do período de transição após a eclosão da crise e o início do período recessivo) (Cano, 1989).

A ruptura da ordem monetária internacional torna a especulação lucrativa, pois esta instabilidade passa a *“exigir respostas rápidas e flexíveis, progressos significativos são estimulados nas tecnologias de comunicação e informação, especialmente sintonizadas com a necessidade de acelerar a movimentação no espaço de grandes somas de capital”* (Cano, 2004: Pg. 9).

Com isso, a interdependência econômica, a mobilidade de capital, a arbitragem das formas de concorrência entre as empresas, à manutenção do compromisso fordista do pleno emprego e da elevação do poder aquisitivo dos trabalhadores, bem como a previsão do crescimento de produtividade impossibilitou a *“reconstituição da base fiscal dos Estados”* (condição do modo de regulação fordista) (Compans, 2005: Pg. 49).

Para Veltz (1996) *apud* Compans (2005: Pg. 49) uma elevada carga tributária em relação àquela praticada por outros países, levaria a perda de competitividade no mercado internacional, *“de toda maneira dificultando a definição de uma política fiscal equitativa e eficaz”*. Ao mesmo tempo, ações protecionistas das empresas nacionais contra a concorrência externa ou para garantir efeitos multiplicadores internos, poderia ocasionar *“subprodutividade com a globalização”*. Isso levou a busca pela atração de empresas estrangeiras.

Como consequência da atração de empresas estrangeiras, a interdependência de tal rede global também levou a impossibilidade de regulação estatal autônoma da relação salarial, para Borja & Castells (1997) *apud* Compans (2005). Essas modificações nas relações de trabalho provocam precariedade no emprego e inviabilizam o Estado do Bem-Estar Social, enfraquecem o papel dos sindicatos e levam a uma crise estrutural das

instituições nas quais estiveram baseadas diversas formas de vivência social. E a *“rigidez dos Estados nacionais”* justifica um arcabouço institucional inadequado para o desenvolvimento da nova economia (Compans, 2005: Pg. 51).

De acordo com Swyngedouw (1989 e 1992) *apud* Cano (2004) a liberalização do capital financeiro no processo de acumulação possui um significativo papel na ruptura e transição do regime capitalista pós-guerra, que resulta na financeirização da produção de riqueza, ou seja, o aumento de poder do capital financeiro na apropriação de excedentes em frente a outras frações de capital, o que leva à intensificação do recurso a ganhos financeiros como item fundamental da gama de estratégias corporativas das demais frações de capitais.

Swyngedouw, de acordo com Cano (2004: Pg. 6), encontra um elo entre a *“escala global”* (liderada pelo interesse das grandes corporações, conduzidos pelo capital financeiro internacionalizado) e a *“escala local”* (onde acontece a vida cotidiana) com a observação de mudanças nas formas regulatórias da vida econômica e social e na *“autonomização”* do capital financeiro com a crise fordista, levando também a crise do Estado Nacional.

2.2.2. Financeirização Capitalista e os seus Efeitos Espaciais:

A crise de acumulação do ponto de vista de seus efeitos espaciais chama atenção em função das volatilidades que veio em paralelo ao esgotamento do período fordista de produção. Com isto, retoma-se o princípio de *que “crise e ciclos de acumulação são componentes intrínsecos ao capitalismo”*. Ao mesmo tempo, cada crise, exacerba lutas competitivas que resulta em *“ajustes sócio-econômicos, no tempo e no espaço”* (Cano, 2004: Pg. 3).

No caso do colapso fordista, estabeleceram-se condições para *“disputa pela hegemonia do poder econômico e pelo poder político dos Estados, particularmente os Estados nacionais, por parte de grupos empresariais”* (Cano, 2004: Pg. 3). A superação da conjuntura implica a organização de um novo arranjo institucional que vai promover as condições que o grupo econômico vencedor necessita para exercer a sua hegemonia (Cano, 2004).

Estes novos arranjos vão impor relativa consistência e estabilidade, para o conjunto do sistema econômico, fundamentais a sua reprodução sob a nova hierarquia político-econômica *“redefinindo os padrões de organização do sistema de trocas, da reprodução social e da relação capital-trabalho”* (Cano, 2004: Pg. 3).

Sendo assim, é necessário identificar quais são as configurações territoriais dos *“ajustes em curso”*, o que exige reflexão sobre a especificidade da crise, ou seja, quais são

as atividades que estão chegando ao topo da hierarquia econômica num contexto de crescente integração mundial de mercados; quais os arranjos institucionais provocados por essas alterações; quais os impactos causados na estruturas produtivas e de governo. Ao mesmo tempo é necessário analisar os efeitos sobre as políticas urbanas e regionais em função dos ajustes da referida crise (Cano, 2004: Pg. 3).

Nesta análise, Arrighi (1998) *apud* Cano (2004: Pg. 3) utiliza o conceito de “*ondas longas*” permite identificar lutas competitivas da economia em diferentes estágios, proporcionando indicativos no que diz respeito aos efeitos espaciais. Simultaneamente, a idéia de “*ondas longas*” relaciona-se ao reconhecimento da “*distinção entre tendências inerentes a tais processos competitivos e as especificidades de que estão revestidos, em dado momento histórico e realidade econômico-espacial*”. Este ponto de vista também dá sustentação para a análise sobre a natureza específica dos efeitos urbano-regionais, no que diz respeito aos ajustes em diferentes localidades.

A idéia de Arrighi, 1998¹⁰ (baseada no conceito de Schumpeter), de acordo com Cano (2004: Pg. 4), fazendo referência à crise do modelo fordista, a economia mundial passa por fases de expansão e compressão causada por um “*desequilíbrio intrínseco*” ao sistema, caracteriza suas percepções de crise, entendida como “*efeito da assintonia entre os elementos que compõe o modelo de desenvolvimento – regime de acumulação e modo de regulação*”. O resultado é graves desequilíbrios entre oferta e demanda, e sua solução implica intenso processo de destruição de valor e reforma das instituições e regras sociais para que se restabeleça o “*equilíbrio*” entre oferta e demanda e o crescimento.

Harvey (1989) *apud* Cano (2004: Pg. 4) aceita o pressuposto marxista acerca do desequilíbrio estrutural no capitalismo para desenvolver a sua análise espacial. De acordo com o autor, a intensificação da exploração do trabalho, o emprego de tecnologias “*superiores*” e a concorrência intercapitalista promovem condições e limites para o crescimento da acumulação. A solução para a redução dos excedentes se dá através de “*novas combinações*”, mas não apenas de trabalho e tecnologia, mas também do espaço.

De acordo com Harvey (1989) *apud* Cano (2004) a realocização com o objetivo de fender seus ativos, repassando a terceiros os custos de desvalorização para reativar as taxas de retorno necessárias, constitui-se um uma solução espacial (spatial fix). O espaço, assim, é um importante fator de acumulação, forçado pelo lucro, desta forma a “*aniquilação do espaço pelo tempo através do invento humano vem se tornando cada vez mais crucial, estando o sistema sendo em fase de prosperidade, seja em fase de depressão*” (Cano, 2004: Pg. 5).

Esta aniquilação (que se inicia na fase expansiva do ciclo) realça o atributo das

² A concepção do autor alinha-se a idéias marxistas de desequilíbrio do processo competitivo de uma economia capitalista mundial.

cidades. O discurso que aclama a globalização associa as virtudes desta a importância que passa a apreender à *“escala local, suas tradições, cultura e lideranças políticas, para a continuidade do processo de geração de excedentes”*. Com isto, o *“fenômeno que homogeneiza o espaço”* também destaca as suas particularidades locais como *“estratégias defensivas dos locais perante tal homogeneização”*. Foi, então, em meio a este antagonismo (homogeneização versus diferenciação) que a esfera local é ressuscitada na era do *“hiper-espaço”* (Cano, 2004: Pg. 5).

Neste contexto, de crise do modelo fordista e de reestruturação dos Estados Nacionais, o deslocamento da proeminência da escala de produção de mercadorias para a especulação financeira impulsiona a busca por economias que tornem possível ganhos no mercado de câmbio para a ampliação da acumulação. Ademais, as novas tecnologias e arranjos administrativos, bem como baixos custos de importações desregulamentadas, exigem plantas *“mais leves e menores”* e a terceirização dentro da planta da empresa corporativa.

A consequência deste processo é o aumento de interesse por *“locações em que as funções de comando e controle destas movimentações e do processo se desenvolvem em condições vantajosas, acarretando, portanto, a (re) concentração destas atividades em poucas ou algumas cidades...”*, caracterizando a conceituação da chamada *“cidade mundial ou global”* (Cano, 2004: Pg. 9).

Assim, a perda de efetividade da regulação estatal sobre fluxos de capitais levando a uma mudança no contexto macroeconômico afetou a estruturação e funcionamento dos sistemas urbanos (Compans, 2005). A mesma idéia ressalta Cano (2004) ao enfatizar que a financeirização e transnacionalização da acumulação se desenvolvem concomitantemente com importantes mudanças na estrutura e natureza do Estado, com repercussões sobre as políticas urbanas, o que será analisado com mais detalhe posteriormente.

Além disso, o avanço da dispersão geográfica das corporações multinacionais, bem como a intensificação das trocas comerciais e a integração dos mercados de capitais, a complexidade da gestão dos processos de produção, circulação e valorização no *“novo”* sistema global estariam dependentes da *“centralização das funções de comando, controle e inovação nas grandes cidades”*, pois estas proporcionam externalidades fundamentais, como modernas infraestruturas de transportes e telecomunicações e recursos humanos qualificados (Compans, 2005). Deste modo, Friedmann (1986) *apud* Compans (2005) definiu o seu conceito de *“cidades mundiais”*:

“... aquelas que são utilizadas pelo capital global como ‘pontos básicos’ da organização espacial e articulação de produção e mercados, sendo elas também os principais sítios para a concentração e acumulação do capital internacional. Essas cidades desempenhariam funções específicas e diferenciadas da nova divisão internacional do trabalho – centros financeiros, centros de P&D, sedes de

instituições internacionais, centros de serviços e negócios, importantes centros manufatureiros, principais nós de transportes, centros de articulação de economias nacionais, ou regionais, etc. – e podem ser classificadas entre primárias e secundárias, de países centrais e periféricos, de acordo com grau de importância de suas funções, a forma e a extensão de sua integração à economia mundial.”

De acordo com Cano (2004: Pg. 10), junto à crise fordista, que impossibilitou o governo nacional de orientar uma política econômica, *“a escala nacional”* precisava enfrentar uma reestruturação dando lugar à *“escala local”*, considerada *“mais ágil e próxima da população e do controle social”* e também mais apropriada ao regime de especialização flexível.

Assim, o Estado deveria acompanhar as mudanças na economia e reduzir sua participação nesta, auxiliando o grande capital e introduzir *“padrões de eficiência na gestão pública inspirados na gestão pública inter-capitalista”* - descentralizando políticas sociais da escala nacional para a local, privatizando oferta de serviços públicos, flexibilizando o controle de capitais e da regulação do trabalho. Assim ressalta o autor:

“... sob o signo do chamado pensamento único, em grande parte do mundo capitalista o Estado nacional é levado a ‘adequar-se’ às exigências das novas condições de acumulação. Isto implica, obviamente, a elaboração de construções ideológicas necessárias sob referidos ajustes na organização da sociedade. Com a aparência de reformas para a “modernização” do Estado nacional, vai se difundindo a noção de que sua intervenção sobre a organização da vida social e econômica reduz a eficiência dos processos de produção de riqueza e acentuam a dependência dos indivíduos nas estruturas de proteção social (welfare ‘dependency’), desperdiçando recursos, minando as capacidades empreendedoras e desorganizando os sistemas de referência da economia em ‘geral.’” (Cano, 2004: Pg. 10)

Com isto, o movimento de integração global da atividade econômica e de decisão global (movimento para *“cima”*), bem como a descentralização para a *“escala local da organização da vida cotidiana”* (movimento para *“baixo”*), fazendo interagir o grande capital, políticas sociais e regulação da relação capital-trabalho (Cano, 2004: Pg. 11).

Segundo Castells (1989) *apud* Compans (2005: Pg. 39) o *“reflorescimento”* das cidades associa-se a manifestação de um *“novo modelo sociotécnico de organização da produção”* nomeada pelo autor de *“informacional”* em que o componente fundamental da produtividade é a qualidade do conhecimento e o processamento da informação.

Na concepção daquele autor o novo paradigma tecnológico redesenharia a chamada geografia econômica mundial com a finalidade de arraigar a *“divisão histórica entre trabalho manual e intelectual”*. Com isto, os fatores de localização deixam de ser o custo de transporte, a abundância em matérias-primas, e a segmentação, a subcontratação e a automação industrial tornariam possível às empresas a funcionarem em unidades descentralizadas através de suas redes aéreas e de comunicação.

Ao mesmo tempo, faz-se necessário que os espaços ofereçam serviços financeiros,

qualidade de vida e um “*meio de informação*’ criativo, capaz de gerar novas idéias e novas técnicas de interação de elementos centrados espacialmente em uma rede própria de relações sociais, e por onde circulam ‘microfluxos de informação’”, o que significa eventuais trocas e informação não pública que propicie a ocupação de competitividade privilegiada, bem como o domínio das estratégias dos concorrentes e da tomada de decisões mais adequadas (Compans, 2005: Pg. 39).

Para Compans (2005: Pg. 40) a análise de Sassen (1991)¹¹ a respeito da expansão da internacionalização da indústria financeira e do setor de serviços na questão da “*revalorização das aglomerações urbanas*” é essencial. Na sua idéia a dispersão geográfica do setor industrial encontra seus determinantes não apenas nos deslocamentos das plantas industriais, mas também devido à transnacionalização da propriedade por intermédio do investimento estrangeiro direto (IED) em ações, fusões, aquisições e criação de *joint ventures*.

Este movimento incitou o desenvolvimento dos “*mercados financeiros secundários*” em diferentes países e regiões que, junto com a “*rede mundial de sítios de produção*”, suscitou a internacionalização do setor de serviços com as mesmas características organizacionais observadas no setor de serviços, a “*dispersão da execução e concentração da decisão*” (Compans 2005: Pg. 40).

Assim, os chamados “*mercados financeiros secundários*” exigem, bem como as unidades fabris descentralizadas, serviços específicos “*para os quais a cooperação intra-setorial e a proximidade física aos mercados, além do domínio da legislação nacional, são imprescindíveis*”. Mas, tais serviços demandam insumos chaves com elevado grau de especialização que não podem ser reproduzidos em qualquer localidade e possuem um longo prazo de maturação e, por isso, tende a ser oferecido por empresas em determinados “*sítios de controle específicos*” (Compans 2005: Pg. 40).

As chamadas “*idades globais*” são particularmente as praças financeiras e espaços de produção de serviços especializados que determina tais locais como centros de controle mundializados, inclusive do próprio setor de serviços em processos de internacionalização (Compans 2005: Pg. 40).

Sassen (1991) *apud* Compans (2005: Pg. 41), enfatiza que são as empresas prestadoras de serviços às produções as primeiras a se favorecerem das “*economias de aglomeração urbana*”, uma vez que esta se apresenta como um “*sistema de produção independente que não pode prescindir da proximidade física*”, já a produção de instrumento financeiro estabelece uma série de serviços não produzidos fora do contexto urbano.

Outra concepção no que diz respeito ao crescimento da importância das cidades na

¹¹ Para ler mais sobre o assunto ver SASSEN, S. L'État et la Ville globale: notes pour penser l'inscription spatiale de la gouvernance (1995).

“nova geografia econômica” apontada por Compans (2005), é a de Harvey (1994). Para este autor, o regime de acumulação não tem apenas como fundamento a organização do trabalho, mas se manifesta em modo de vida social, o que envolve padrões de consumo. No caso da acumulação flexível tem como embasamento a aceleração dos compassos de inovação produção e consumo, abrangendo a divisão em segmentos e a estilização deste último, uma vez que a adequação dos processos produtivos e a mobilização da moda, principalmente, tornaram-se “*elementos-chave*”.

Na visão do autor a competência de objetar ao que é chamado de “*planejamento de volatilidade*” depende do controle do fluxo de informação e também sobre os meios de difusão do gosto e da cultura popular, captando e interpretando as novas tendências, mas principalmente levar ao consumo de novos produtos, “*criando novos produtos, novas necessidades, novos valores comportamentais, e estilos de vida*”. A transmissão de tal cultura, “*efêmero e descartável*”, a concorrência entre empresas, reforça a importância de trabalhadores especializados no manuseio de “*signos e imagens*” (Pg. 43).

Com isto, para Harvey, as cidades de destacam como o “*locus privilegiado*” de produção do “*capital simbólico*” ¹². São nas cidades que se concentram o “*trabalho imaterial*”, as tendências de moda, gostos e estilos de vida são renovados. É neste espaço que as informações e conhecimentos científicos relevantes circulam, é neste local que existe o acesso a meios de comunicação e de transmissão de dados para a “*irradiação cultural sobre mercados alhures*” (Pg. 43).

Veltz (1996) *apud* Compans (2005: Pg. 43) confere a transição da forma de concorrência entre as empresas a “*metropolização da economia mundial*”. Para este autor, a abertura da economia mundial em um contexto de desaceleração econômica e sob a compressão de moedas fortes e elevação das taxas de juros, levou as empresas a adotarem estratégias de competição entre si em que a “*diferenciação de produtos, a qualidade, a variedade de bens e serviços e a capacidade de inovação reatividade ao mercado consumidor passaram a contar mais do que o preço*”, ao contrário do que se observava anteriormente.

Esses novos critérios de competitividade levaram a uma funcionalidade acrescida do que Veltz chamou de “*potenciais extra-econômicos*”: competência dos trabalhadores, a capacidade coletiva de domínio sobre sistemas técnicos frágeis e sofisticados, a confiança entre atores econômicos cada vez mais interdependentes e “*externalidades*” ¹³ do meio físico (Compans, 2005: Pg. 43).

O longo período de maturação para a criação e renovação dos “*potenciais extra-*

¹² De acordo com Harvey *apud* Compans (2005) o conceito relaciona-se a um conjunto de rerepresentações estéticas que codificam *status*, diferenciação ou identidade social.

¹³ Para Harvey o conceito de “*externalidade*” diz respeito a um conjunto de efeitos indiretos que criam valor sem transformar a mercadoria, pois envolvem relações de cooperação.

econômicos” e o acelerado ritmo econômico determinado pela globalização levou a um contexto territorial como um fator de retenção capaz de articular diferentes “*temporalidades*”, o que dá acesso aos recursos de longo período de maturação Compans (2005: Pg. 43). É sobre esta ótica que Compans (2005) vai enfatizar o papel das grandes cidades mundiais:

“... as grandes cidades mundiais seriam formidáveis máquinas de acelerar fluxos, de ligar ritmos de consumo e modos de vida com aqueles da produção e do capital, e limitar a incerteza, garantindo às firmas maiores possibilidades de externalização dos riscos (por exemplo, pelo uso massivo da subcontratação) e o acesso a mercados mais flexíveis de trabalho e de prestação de serviços.” (Compans, 2005: Pg. 44).

Por fim, Compans (2005: Pg. 44) ao analisar todas as abordagens referentes à reconfiguração das cidades vai dizer que todos os autores têm em comum é o “*determinismo econômico*”. Ainda, neste determinismo está subentendido que a influência dos Estados sobre a economia globalizada é praticamente nula, já que as redes planetárias de atividades e o mercado funcionando como “*unidade operativa em tempo real*”.

A interdependência das relações internacionais e a mobilidade de capitais minaram a competência dos Estados nacionais de controle. No entanto, ressalta a autora que nem todos apontam à perda de efetividade das ações dos Estados nacionais em face da globalização, nem que o controle social seria exercido por uma esfera subnacional de poder.

2.2.3. A Ascensão da Escala Local na Reestruturação Capitalista:

A construção ideológica dominante, como já citada, acredita na mudança da ação do Estado Nacional que torna-se incapaz de dirigir uma política econômica em função do crescente poder das empresas transnacionais. Ao mesmo tempo, depara-se com a dificuldade de atender as demandas sociais com o desemprego crescendo. Ainda, a escala nacional enfrentava uma reestruturação (Cano, 2004).

No entanto, na compreensão de Cano (2004: Pg. 11) a “*escala nacional*” permanece como fundamental uma vez que o sistema inter-Estados não foi eliminado e ainda é “*funcional*” e indispensável ao capitalismo. O Estado é determinante desde a regulação sobre os fluxos financeiros e sobre o trabalho “*até a redução de suas atribuições relativas às políticas universais de financiamento públicos de bens e serviços sociais*”.

O Estado também mostra a sua extrema importância ao processo de acumulação através de seus fundos públicos. Ainda, cabe ao Estado uma “*ação crucial para o cotidiano dos indivíduos e das coletividades que é o manejo da moeda*”. Desta forma, o autor argumenta que o Estado vem sofrendo transformações, mas não com o intuito de torná-lo mínimo (Cano, 2004: Pg. 11).

A ascensão do local conjectura um movimento extenso de “*reestruturação das condições de acumulação capitalista*”, norteado de acordo com a lógica do livre-mercado. A

reprodução em escala global do capitalismo, bem como a interação entre agentes e grupos de interesses atuam em diferentes escalas concomitantemente. O seu objetivo é garantir e fazer crescer o seu poder sobre os processos decisórios, disputando recursos e benefícios públicos, regulações e benefícios públicos (Cano, 2004: Pg. 12).

A situação que enfrentam as localidades, em função da crise fordista, faz com que a *“atração de investimentos”* torne-se essencial nas agendas locais. A consequência disso é a formulação de uma agenda pública que vai motivar (ou *“legitimar socialmente”*) suas decisões sobre o emprego dos recursos públicos de forma seletiva e fundamentada no atendimento dos interesses de um determinado grupo social (Cano, 2004: Pg. 12).

A crise, em função do apelo social que suscitou observado no elevado desemprego, principalmente em escala local, ofereceu a explicação para o emprego de recursos públicos direcionados para as elites. Esta crise estabeleceu uma *“solução imperativa”*, por parte do poder local, fazendo da localidade atraente ao grande capital particularmente.

Para tornar a localidade atraente *“seria necessário estreitar os benefícios do desenvolvimento a áreas selecionadas no território municipal (centros antigos a serem revitalizados, p. ex) e a certos indivíduos (as elites beneficiárias dos projetos de revitalização)...”*, isso tudo em detrimento de áreas e grupos sociais mais carentes (Cano, 2004: Pg. 12).

De acordo com Cano (2004: Pg. 12), a falta de *“princípios democráticos”* mais sólidos por parte de dirigentes públicos locais, o espaço político local não é novo em conteúdo. Assim ressalta o autor:

“... apenas renova velhas práticas de utilização dos recursos e da agência pública para a obtenção de benefícios privados. Como dado novo pode-se apontar a sua legitimação por meio do elevado desemprego e introdução de novos componentes na coalizão de crescimento que se estabelece por meio do elevado desemprego e a introdução de novos componentes na coalizão que se estabelece tradicionalmente em torno do poder público: o grande capital globalizado e seus associados.” (Cano, 2004: Pg. 12)

A reestruturação do poder local e as novas articulações nos mostram que a sua medida de alcance sobre o território é limitada. A contração do Estado nacional e a desregulação promoveu maior controle por parte dos capitais transnacionais sobre a reprodução do trabalho e do território nos chamados *“espaços economicamente ‘exploráveis’ do planeta”*. Braga (1997) *apud* em Cano (2004: Pg. 13), diz que os capitais transnacionais têm a habilidade de *“redefinir a territorialidade econômica em escala planetária”* através de seus interesses.

Ainda, Braga ressalta a mudança na relação de escala de poder ao dizer que existe uma assimetria de poder e comando dos capitais transnacionais e a escala local, que exerce a organização de seu cotidiano, de poderes. Ao mesmo tempo, o *“exercício descentralizado*

da regulação das práticas cotidianas promoveu fragmentação da relação capital-trabalho, e por consequência, a fragmentação do espaço socioeconômico em (Cano, 2004: Pg. 13).

O resultado disso é um *“local fragmentado”* com diferentes respostas institucionais, políticas e estratégias, sem *“solidariedade nacional”*, regulação nacional que possa inibir a especulação e incentivar leilões para atrair investimentos com dinheiro público. A ausência de regulação da relação de produção e consumo também contribui para o caráter competitivo em detrimento da justiça social e da redução da desigualdade.

Com o recolhimento da escala nacional, o poder local é incitado a se reestruturar para atrair investimentos externos. Para isto faz-se necessário a construção de um sistema regulatório capaz de orientar a *“vida cotidiana local”*, simplificando a entrada do investimento externo e se distinguir de outras localidades com as quais disputa investimentos (ibidem, Pg. 13).

Como consequência, se intensifica a distinção entre as *“localidades”*, tornando mais evidente a fragmentação do território, da sociedade, do mercado de trabalho e regulatória dentro da nação, o que corroí a já citada *“solidariedade nacional”*, em um contexto em que as *“localidades”* possuem pouco comando, embora a tendência da globalização seja a *“homogeneização do espaço”* (ibidem, Pg. 13).

No contexto em que o Estado deixa de promover iguais oportunidades aos cidadãos e justiça social, as políticas públicas passam por reformulações, levando a um abandono da visão social democrata ou marxista que outrora predominava no pensamento. Assim, a visão das cidades na economia capitalista assume outro significado na visão liberal. Assim ressalta Cano (2004):

“Ao invés da visão de que as grandes cidades eram primeiramente um grande problema, afundadas em deseconomias de aglomeração e violência, baixa mobilidade e déficit habitacional, em direção ao declínio certo, na visão contemporânea elas passam a representar o lócus por excelência do capitalismo globalizado.” (Cano, 2004: Pg. 13)

Assim, as *“cidades globais”* recebem os *“negócios competitivos, as grandes expressões de cultura de mercado, a inovação”*, que são fundamentais para a acumulação e o foco das *“‘novas’ políticas urbanas”* (Cano, 2004: Pg. 13).

Segundo Castell (1995) *apud* Compans (2005: Pg. 61) a superação do espaço dos lugares da experiência construída pelo espaço dos fluxos do poder e do capital, independente da posição de determinada cidade ou região no mundo, significa confrontar a estrutura econômica e a dinâmica social a instabilidade dos fluxos de capitais. Mediante a *“impotência”* das instituições em relação aos rumos da economia mundial, existem duas opções: defesa ou resignação.

A defesa levaria a mobilizações sociais da base local que seriam politicamente

limitadas e se sentiriam ameaçadas por um mundo em constante mudança, defender-se-iam através de “*identidades irredutíveis ou culturas específicas*” (ibidem. Pg. 61). A resignação a “*dominação estrutural*” levaria os governos locais a uma disputa pela atração de capital, a fim de garantir a vitalidade econômica dos sistemas urbanos, bem como a manutenção do nível local de renda e emprego. Mas, de acordo com o autor essa competição entre governos locais os transformou nos “*últimos empresários*”, subordinando as políticas aos seus interesses e potencializando ainda mais as desigualdades (ibidem. Pg. 61).

Na visão de Veltz (1996) *apud* Compans (2005: Pg. 62) a “*atratividade*” assenta-se na dinâmica endógena de “*redes cooperativas*” e nas “*competências coletivas*” dos trabalhadores que dão acesso a uma parte do “*valor agregado mundial*”, e não no acesso a infraestrutura e recursos materiais. Desta forma, já que o desempenho das empresas está associado à apropriação de tais externalidades que possuem longo tempo de maturação, fica a cargo das instituições locais o papel de formação de mão-de-obra e organização da comunicação social produtiva, dois fatores determinantes da competitividade no novo paradigma tecnológico. No entanto, para o autor tudo depende da maneira que os diversos níveis de governo se articulam institucionalmente.

Para Harvey (1994) *apud* Compans (2005: Pg. 63) não existe outra opção se não a competitividade com outras cidades para atrair capitais, uma vez que foram conduzidas a isso devido ao desengajamento dos Estados nacionais das políticas sociais e urbanas, em um contexto de desindustrialização e de reestruturação que levaram a uma crise no emprego e nas condições de vida urbanas.

Ao mesmo tempo, o autor aceita que a redução de barreiras permitiu que “*vantagens locais relativas*” adquirissem destaque, bem como estratégias de acumulação das elites locais que se tornariam mais implicadas de maneira mais consistente no regime de acumulação flexível.

A conjuntura explicitada por Harvey (1996) também entende como importante a possibilidade de as elites dirigentes locais e os governos locais alterem o modo que desempenham maior atratividade sobre o capital volátil. No entanto, Harvey (1996) *apud* Compans (2005) adverte que a generalização deste tipo de estratégia por parte dos governos locais que procura a “*ancoragem territorial das empresas* aumenta a *flexibilidade geográfica*” e a “*mobilidade às empresas*”, alimentando a instabilidade que procuravam se proteger.

Além disso, o “*alinhamento*” dos governos locais a “*lógica e a disciplina da acumulação capitalista*” leva a acumulação de renda, aumento de desigualdades sociais, o empobrecimento e o surgimento do que o autor nomeia de uma “*subclasse*” (ibidem. Pg. 63). Mas Harvey vai dizer que há um “*potencial positivo*” a ser explorado no padrão de acumulação competitivo de governo local que ele chama de “*empresariamento urbano*”.

Este potencial será a modificação do corporativismo urbano, favorecido de um senso geopolítico de como construir alianças e conexões espaciais para abrandar ou desafiar a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista e conter a geografia histórica da vida social.

Este é um ponto de convergência entre Harvey e a idéia de *“reinvenção da democracia”* de Castells (1995) *apud* Compans (2005: Pg. 64). Para este autor, esta é a única alternativa *“capaz de restaurar o poder dos lugares sobre o dos fluxos econômicos”* de conter os efeitos disruptivos e autodestrutivos gerados pela globalização (Compans 2005: Pg. 64).

Compans (2005: Pg. 66) questiona até que ponto os governos locais, que dispõe de menos recursos que os Estados nacionais para controlar e intervir nas decisões de agentes econômicos que atuam em escala global seriam aptos para assegurar a *“reconciliação entre economia e sociedade”*.

Por fim, é à luz do *“reflorescimento”* das cidades como o *“locus privilegiado”* é que o planejamento estratégico surge como um instrumento voltado ao setor privado e com o objetivo de tornar a cidade atraente às organizações (Compans, 2004: Pg. 39).

2.3. O Empresariamento das Cidades:

2.3.1. A Competitividade Urbana:

Anteriormente, a questão urbana remetia a assuntos como o intenso crescimento, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais e urbanos, racionalização do uso do solo, dentre outros. A *“nova questão urbana”* tem, agora, como lógica a *“problemática da competitividade urbana”* (Vainer, 1999: Pg. 76).

O esgotamento do modelo fordista de produção assinalou o rompimento do compromisso político do pós-guerra o que marcou a desregulamentação do mercado de trabalho, a privatização de empresas estatais, etc. Isto fez com que os estados nacionais perdessem a sua capacidade de implantar políticas econômicas nacionais.

Assim, foi necessário a escala nacional encarar uma reestruturação dando lugar à escala local, considerada *“mais ágil e próxima da população e do controle social”* e também mais apropriada ao regime de especialização flexível (Cano, 2004: Pg. 10). A reestruturação observada frente a este cenário tinha como objetivo aprofundar a lógica capitalista de maximização de lucro (Compans, 2005).

A ruptura da ordem monetária internacional fez da especulação algo lucrativo, a instabilidade exigiu retornos rápidos e flexíveis (Cano, 2004). Com isso veio à busca pela atração de empresas estrangeiras, tornando mais evidente a interdependência global e a incapacidade da regulação estatal (Compans, 2005).

A queda do modelo *“tecnocrático-centralizado-autoritário”* levou a uma disputa pela ocupação do espaço por este deixado. Dentre os concorrentes está *“planejamento estratégico”*. Este modelo vem sendo disseminado pelo Brasil e América Latina pela atuação de agências multilaterais como o BIRD e também por consultores internacionais (Vainer, 1999: Pg. 75).

O *“planejamento estratégico”* surgiu nos anos 1960 como um instrumento voltado ao setor privado e com objetivo de estimar a melhor circunstância para que uma determinada organização pudesse funcionar da maneira mais eficiente possível, considerando as especificidades de um contexto mercadológico (Compans, 2005: Pg. 109).

O emprego do planejamento estratégico ao setor público tem sido arquitetado como *“um esforço ordenado para produzir decisões e ações fundamentais”* que norteariam empresas, cidades, região ou país para alcançar seus objetivos (Compans, 2005: Pg. 110). O seu caráter *“participativo e interativo”* busca agrupar um largo e distinto grupo de integrantes ao processo de tomada de decisões, através de um *“método incremental que as propostas seriam elaboradas, debatidas e revisadas, em substituição aos modelos lineares*

praticados anteriormente” (Compans, 2005: Pg. 110).

A crença é de que no caso das estratégias propostas serem concorrentes ou conflitantes com as estratégias do poder público, haverá uma disposição a impedir e execução destas últimas. Para evitar que este impedimento aconteça, seria necessária a introdução de *“uma dinâmica de negociação, de concentração de interesses e de aprendizagem social ao processo de planejamento, na qual o governo ou responsável político desempenharia um papel antes de ‘articulador’ ou ‘mediador’”* e não de *“estrategista”* (Compans, 2005: Pg. 110).

É importante ressaltar que a conotação de *“formação de consenso”* inserida na proposta do planejamento estratégico é acentuada por estudiosos que utilizam tal referencial teórico. Para estes autores o resultado do *“consenso dirigido”* daria forma a um *“projeto de cidade”* em que metas seriam estabelecidas e escolhas estratégicas acordadas entre os atores políticos e privados, assim como os custos, fontes de recursos e os agentes envolvidos na realização. Além de possibilitar uma maior rapidez e eficácia da atuação pública, e restringir o grau de incerteza, o *“planejamento de cidade”* iria *“facilitar a comunicação e a adesão dos cidadãos ao permitir visualizar claramente objetivos e resultados esperados”* (Compans, 2005: Pg. 111).

Para os autores que acreditam na inserção competitiva das cidades a rede global da economia como única maneira de se desenvolver, o planejamento estratégico constitui-se uma ferramenta de escolha sobre os principais produtos que possibilitariam maiores volume (*“produtos campeões”*) as exportações locais e de projetos específicos que podem ser feitos no curto prazo (ibidem. Pg. 111).

A preferência por ações de curto prazo em relação àquelas que requerem um prazo mais longo de maturação, explica-se pela necessidade de *“colaboração dos agentes privados”* e de alcançar aceitação da sociedade, uma vez que o *“projeto-cidade”* envolve a comunicação, mobilização cidadã e de *“promoção interna e externa da urbe”* (ibidem. Pg. 111).

De acordo com Vainer (1999), os defensores do planejamento estratégico acreditam que este deve ser adotado pelos governos locais devido ao fato de as cidades estarem submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas (Vainer, 1999). Coerente com esta idéia, Bouinot e Mermils *apud* Vainer (1999) vão dizer que a adaptação do planejamento estratégico para a gestão urbana é importante já que as cidades vêm sendo desafiadas pelas mesmas mudanças sofridas pelas empresas.

Castells (1990) *apud* Vainer (1999: Pg. 76) acredita que a globalização, a flexibilidade e a complexidade da nova economia estabelecem o desenvolvimento do planejamento estratégico, como uma obrigação do ambiente de concorrência e que é capaz de inserir um método coerente e adaptado a diversidade da *“nova estrutura de produção e*

administração”.

Neste sentido, no momento em que a liberalização do mercado comanda o desenvolvimento da economia global e a privatização, e o mercado financeiro torna-se usual, as cidades devem competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial; competir na atração de novas indústrias e negócios; ser competitiva no preço e na qualidade de serviços; competir na atração de força de trabalho adequadamente qualificada (Vainer, 1999).

2.3.2. A Cidade Mercadoria:

Dentre as idéias mais populares hoje em dia entre os *“neoplanejadores”* urbanos está a idéia de que *“a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda”*. Nesta concepção a venda da cidade está relacionada à comercialização de *“atributos específicos”* considerados estimados pelo capital transnacional (Vainer, 1999: Pg. 79).

O *“marketing urbano”* aplicado ao desenvolvimento econômico da cidade e regiões constitui-se uma ação de administração pública que é utilizada pelos Estados Unidos desde a década de 1930, e assumiu, ao longo deste século, dada a peculiaridade de cada época, diferentes fundamentos e objetivos. Em sua mais recente reformulação, iniciada na década de 1990, teria como conceito básico a noção de *“criação de produto”* e de *“nicho de mercado”* cujo objetivo é fazer da cidade um lugar específico que apresenta *“vantagens competitivas”* que são propriedades da *“indústria alvo”* (Compans, 2005: Pg. 119).

Com o objetivo fazer da cidade um lugar específico, *“as coletividades”* precisariam descobrir seus pontos fortes e fracos em relação à concorrência, bem como *“as oportunidades e ameaças inerentes ao mercado em que almejassem inserir-se competitivamente”*. Posteriormente, as localidades organizariam estratégias, plano de ação e mecanismos de implementação e controle, juntamente, tendo como base o planejamento estratégico (ibidem. Pg. 119).

No entanto, o *“marketing urbano”*, na visão de Ktler, Haider e Rein (1993) *apud* Compans (2005: Pg. 120), vai além do planejamento estratégico mesmo que aproveitando-se da análise de mercado e da definição de *“produtos de venda”*. Para estes autores, pode-se considerar o *“marketing urbano”* como uma *“atividade-meio”*, uma vez que seu objetivo é a *“promoção”* ou *“venda da cidade”*.

Para de Ktler, Haider e Rein (1993) a inclusão do *“marketing como um instrumento de gestão urbana”*, através da adaptação de técnicas de administração empresarial, só tornou-se possível devido à *“metaforização da cidade”*, que é vista como uma empresa, que

concorre, pensa estratégias, atrai compradores e vende (Compans 2005: Pg. 120).

A mesma idéia de Ktler, Haider e Rein (1993) é compactuada por Borja & Castells (1997)¹⁴ *apud* Vainer (1999) ao dizer que para uma região articulada a economia global, que dinamiza a economia e sociedade local é imprescindível a construção de um centro urbano com a gestão e serviços avançados em torno de um aeroporto internacional, um sistema de telecomunicação por satélite, hotéis de luxo; serviços de assistência secretaria de inglês; empresas financeiras e de consultoria com conhecimento da região; escritórios de governos regionais e locais com capacidade de prover informações e infraestrutura de apoio ao investidor internacional, um mercado de trabalho local com pessoas qualificadas em serviços avançados e tecnológica, espaços para convenções e feiras.

Com esta descrição concernente aos atributos que devem possuir as cidades é nítida a semelhança de propostas dos planos estratégicos entre as diferentes cidades uma vez que todas devem ser portadoras das mesmas características e oferecê-las a seus “*compradores virtuais*” que possuem as mesmas necessidades. Dentre estes compradores, “*é evidente a preferência pelos investidores internacionais*” (Vainer, 1999: Pg. 80).

O governo local deve, então, segundo Castells e Borja (1996) *apud* Vainer (1999: Pg. 80), “*promover a cidade para o exterior*”, representando força fundamentada na oferta de infraestrutura e serviços que sejam capazes de atrair investidores, visitantes e “*usuários solventes*” que possam tornar as exportações mais fáceis. Ou seja, a abertura para o exterior é “*seletiva*” (Vainer, 1999: Pg. 80).

Constitui-se com esta caracterização “*o perfeito e imediato rebatimento, para a cidade, do modelo de abertura e extroversão econômicas propugnado pelo receituário neoliberal para o conjunto da economia nacional*”. Nesta visão, o mercado externo e o mercado formado pela demanda de localização pelo grande capital, em especial é que assinala a cidade como mercadoria (Vainer, 1999: Pg. 82).

De acordo com Borja & Fron (1996) *apud* Compans (2005) a venda da cidade, a atração de negócios e investimentos, ou seja, o “*city marketing*” tornou-se uma das funções do governo local. Mas, para a atração do grande capital internacional para Borja (1995)

¹⁴ O que distingue Borja & Fron (1996) e Ktler, Haider e Rein (1993) *apud* Compans (2005) é que nestes últimos há a falta da “*espetacularização*” como estratégia fundamental do “*marketing público*”, apesar de a ascensão de “*eixos comerciais*” e a revitalização de áreas centrais serem entendidas como parte integrante e presente na agenda de Borja & Fron (1996). Ao mesmo tempo, nota-se a crescente importância do “*design urbano*”, da arquitetura, do monumentalismo e da realização de eventos esportivos e culturais como meios de comunicação externa e interna.

Para Harvey (1995) *apud* Compans (2005) é peculiar do “*urbanismo pós-moderno*” a “*mobilização do espetáculo*”. Ao mesmo tempo, essa mobilização para o autor é um aparelho e símbolo de unificação política, “*que tanto serviria à pacificação dos conflitos de classe em uma conjuntura de aumento do desemprego e da pobreza, quanto à competição interurbana pela atração de empresas e pelo consumo dos ricos*”. Neste sentido, os espaços públicos revitalizados ou os espaços coletivos de lazer causariam um sentido temporário, da publicidade e do prazer transitório e compartilhado, os espaços privados como os shoppings Center “*também articulariam o espetáculo ao consumo, embora individual, em lugares seguros, ao abrigo e da agitação política*”. Por fim, para Harvey (1995) se a vida urbana é agora uma “*acumulação imensa de espetáculos, ..., não haveria mais lugar para o plano de ordenamento territorial*”, ceder a lógica do “*design urbano*”.

apud Vainer (1999: Pg. 82) não basta possuir os recursos de valor de uso deste capital, é necessário inserir no plano estratégico a “*operação de city marketing*” mediante os programas de construção de hotéis, campanhas promocionais frente a ofertas turísticas, a venda da imagem de cidade segura e atrativa, dentre outras.

A preocupação com a imagem da cidade, bem como a transformação da cidade em mercadoria reflete diretamente no olhar que “os *estrategistas*” têm sobre a pobreza. A “*pobreza urbana e a marginalização*” são consideradas parte integrante do que é chamado, por Borja e Castells (1997) *apud* Vainer (1999: Pg. 82), de “*entorno social*” e disto dependente e influência as decisões dos agentes econômicos na atratividade da cidade. Os pobres são assim considerados porque não são “*demanda solvável*”¹⁵.

Por fim, a cidade mercadoria, construída pelos “*estrategistas*”, transforma-se em algo a ser vendido e comprado, “*a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite e potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solventes*” (Vainer, 1999: Pg. 83).

2.3.3. A Cidade-Empresa:

A cidade mercadoria apresenta também outra cidade, que de acordo com Borja & Fron (1996) *apud* Vainer (1999) “*saiu da forma passiva de objeto e assumiu a forma ativa de sujeito, ganha uma nova identidade: é uma empresa.*” Assim, as cidades competem para atrair investimentos e tecnologia, e, como consequência, empresas multinacionais que possam transferir esses atributos¹⁶.

Harvey (1996) *apud* Vainer (1999: Pg. 84) diz que é a produtividade, competitividade, submissão dos fins a lógica do mercado que determinam o que o autor chamou de “*empresariamento da gestão urbana*”. Os “*neoplanejadores*” vêem a cidade como uma empresa que é, fundamentalmente, uma unidade de gestão e negócios. Considerando a cidade como tal, significa “*concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações*”.

Nesta concepção, atuar de maneira estratégica e empresarial é ter o mercado como fundamento e tomar as decisões baseado nas informações e expectativas geradas no e pelo mercado, sendo este o sentido do plano, que não tem mais princípios abstratos como

¹⁵ Para Borja & Fron (1996) *apud* Compans (2005) o “city marketing” também poderia servir para a “cooperação interurbana” nos casos em que existem “relações de complementaridade ou compartilhamento de um mesmo ‘produto’ entre um grupo de cidades” para promover a fixação de bases comuns mínimas para impedir a ‘venda’ da cidade excessivamente barata.

¹⁶ Cabe elucidar que, de acordo com Vainer (1999), a identidade da “*cidade empresa*” compõe a condição de transpor o planejamento estratégico de “*seu território natal (a corporação privada)*” para o (público) urbano. Porém, essa transposição não é simples como ressaltaram Bouinot & Bermils (1995). No entanto, os catalães que apresentaram sucesso com o planejamento estratégico em Barcelona, pouca atenção dão ao “*problema teórico*”.

referência, contribuindo com o realismo do modelo em relação ao *“modelo normativo e compreensivo, culpado de utopismo idealismo – quase sempre identificados à intervenção voluntarista do Estado”* (Vainer 1999: Pg. 84).

Porém, o *“market lead city planning”*, assim como o neoliberalismo, conta com a intervenção estatal, mas voltada para os interesses estabelecidos e predominantes do mercado. Mas neste caso fica claro que a melhor maneira de garantir que a *“cidade-empresa”* alcance a produtividade e competitividade que se espera de uma empresa é que *“os protagonistas das ações e decisões sejam os mesmos que protagonizam as peripécias do mercado”* (Compans, 2005: Pg. 115).

Desta forma, será a parceria público-privada vai permitir que os interesses do mercado estejam assegurados, representados, no processo de planejamento e decisão (Compans, 2005). Assim enfatiza Compans (2005):

“... supões-se que para os atores privados ela (parceira público-privada) signifique a possibilidade de influencias e/ou exercer competências públicas – como obter a modificação de procedimentos, direitos e decisões em matéria de urbanismo –, ter acesso a informações privilegiadas e reduzir os riscos na realização de projetos, postos que tais riscos seriam freqüentemente assumidos pelos governos locais.” (Compans, 2005: Pg. 116).

A expressão *“parceira público-privada”* tem sido empregada para assinalar as coalizões entre instituições governamentais e empresariais consecução de objetivos comuns, envolvendo certo engajamento operacional e/ou financeiro e uma perspectiva compartilhada de repartição de benefícios (Compans, 2005: Pg. 116).

A relação contratual que se formam entre sócios, no aprovisionamento dos meios para obtenção dos resultados e na divisão dos resultados, atribui ao instrumento um caráter societário diferente de outras modalidades de cooperação público e privado (Compans, 2005: Pg. 116).

A parceria público-privada é explicada pela insuficiência de recursos financeiros para financiar investimentos e modernização de infra-estrutura dentre outros estratégicos ao desenvolvimento econômico e para competitividade dos sistemas urbanos. Mas, fundamentalmente devido à falta de competência técnica, agilidade, flexibilidade e capacidade de gestão das administrações locais para programar projetos de grande complexidade ou gerir equipamentos e serviços públicos de maneira mais eficiente (Compans, 2005: Pg.116).

Borja & Fron (1996) *apud* Compans (2005: Pg. 121) também argumentam que estas parcerias, diferentemente das *“formas tradicionais de promoção da cidade com finalidades meramente turísticas ou comerciais”*, representam um *“conjunto integrado de políticas”* destinadas a assegurar e estimular o crescimento econômico. As políticas que compõe a

“city marketing” reúnem uma “agenda pública local” voltada para a competitividade.

A formação de diferentes tipos de agências públicas com a participação privada e vice-versa, bem como o surgimento de novos tipos de cooperação empresarial como o contribuição de capitais por parte do poder público para financiar empreendimentos de grupos empresariais privados, dentre outras, são maneiras de transferir recursos, sejam financeiros, político, fundiários, a grupos privados (Vainer, 1999).

No entanto, há uma “qualificação” de quais grupos e interesses privados estão sendo beneficiados, “para além de elucidar a natureza das parcerias propostas, remete a institucionalização de diferentes tipos de cidadãos e diferentes tipos de intervenção no processo de elaboração e execução de estratégias”. De tal modo, a semelhança de “cidade-empresa” move-se a “cidade-empresário” (Vainer, 1999: Pg. 87).

Compans (2005: Pg. 117) ressalta a mesma idéia sugerida por Vainer (1999) ao enfatizar que surge um paradoxo no plano estratégico em função de seu projeto coerente com a “transformação econômica e urbanística orientado a ampliar a competitividade internacional da cidade” e também como “agenda de intervenções pontuais e de curto prazo” com o objetivo de incitar a participação do investimento privado e a construir um consenso político.

Assim, considerando a subordinação das “escolhas estratégicas” ao que é consensual, que pode ser efetuado no curto prazo e ao que os empresários se dispõem a colaborar, existe uma tendência a deixar-se em segundo plano as propostas que não são dotadas de determinadas qualidades, mesmo sendo estas, determinantes ao objetivo competição interurbana ou a coesão social, e/ ou também para agregar de outras de pouca relevância. Mas, que, são de grande importância para a adesão de determinados grupos ao processo, “comprometendo assim não só a coerência como também a pretensa eficácia do plano como instrumento de gestão urbana”.

Para Vainer (1999: Pg. 89) o que se observa é a redefinição do “conjunto da cidade e do poder local” e não somente uma proposta administrativa gerencial. Os conceitos de cidade, juntamente com o de poder público e de governo de cidade transformam a cidade em “sujeito/ ator econômico cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica” com o objetivo de legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público. Essa legitimação da “nova cidadania” vem junto com a destituição de grupos com pouca relevância importância na determinação de planos estratégicos. Assim enfatiza o autor:

“A cidade empresa está obrigada a ser realista, conformar-se às tendências do mercado e não poder dar-se ao luxo de produzir planos utópicos. A cidade empresa atua no mercado de cidades e deve ser competitiva, ágil, flexível... Os controles políticos são estranhos a um espaço social onde o que conta é a produtividade e a

competitividade, e onde o que vale são os resultados. O resgate da antinomia eficácia/eficiência *versus* controle político certamente evocará em muitos leitores sombrias lembranças.” (Vainer, 1999: Pg. 90)

Por fim, a “*analogia cidade-empresa*” conjectura a despolitização da cidade, que, de acordo com Dreyfuss & Marchand (1995) *apud* Vainer (1999: Pg. 90) foi modificada em um lugar de inscrição territorial de maneiras de gestão e não mais apoio de “*identidade política*”, e menos ainda um “*território de exercício da democracia local*”.

2.3.4. A cidade pátria:

O estabelecimento da chamada “*cidade-empresa*” institui a “*negação radical da cidade enquanto espaço político*”. Isto significa que não se reflete sobre valores, filosofia ou utopias; “*não se elegem dirigentes, se nem discutem objetivos*”. No entanto para consolidar política e intelectualmente os requisitos da autenticidade “*de um projeto de encolhimento tão radical do espaço público, de subordinação do poder público às exigências do capital internacional e local*”, faz-se necessário um “*consenso*”, exige-se a unidade da cidade em torno do “*projeto principal*”. Ou seja, a constituição de uma “*política de projeto ideológico*” fundamentada em duas idéias: “*consciência de crise*” e “*patriotismo de cidade*” (Vainer, 1999: Pg. 91).

De acordo com Castells & Borja (1996) *apud* Vainer (1999: Pg. 91) a transformação urbana é consequência de três fatores: a percepção de crise através da conscientização da globalização da economia; negociação entre os agentes urbanos, públicos, privados e privados e a geração de liderança local (política e cívica); o objetivo em comum e o consenso para que a cidade prospere física, social, econômica e culturalmente.

O importante para Vainer (1999: Pg. 93) é notar a ligação entre a “*consciência de crise*” e a obtenção de um “*efeito útil produzido, qual seja, as condições para uma trégua nos conflitos internos ou, se se prefere, para a paz social interna*”. Pois, sem a sensação da existência da crise não é possível encontrar um “*consenso*” público-privado.

No entanto, a percepção da crise, embora seja uma condição para a instauração do planejamento estratégico, pode ser efêmero, e para construir em bases estáveis uma unidade e um “*consenso*” é necessário fazer do “*fugaz sentimento de criação*” um sólido e duradouro “*patriotismo de cidade*” Vainer (1999: Pg. 94).

De acordo com Borja & Fron (1996) *apud* Vainer (1999: Pg. 94) para gerar esse patriotismo, é necessário que seus líderes, atores e conjunto da cidadania tenham orgulho de seu passado e futuro e, principalmente, da atividade presente nas mais diversas áreas. Ainda, é função do governo local fazer com os habitantes tenha o sentimento de pertencimento (“*patriotismo cívico*”), isto deve fundamentar-se em obras e serviços.

Para o planejamento estratégico é fundamental criar as bases para a consolidação de seus discursos e do seu projeto de cidade, sendo o *“patriotismo de cidade”* o resultado do sucesso, mas, de acordo com Vainer (1999: Pg. 95) é condição também, anunciando um paradoxo: *“o plano estratégico fala em nome de uma cidade unificada cuja construção pretende engendrar através da promoção do patriotismo”*.

Assim, o *“urbanismo monumentalista patriótico”* será inserido representando domínio do capital transnacional. O alcance de um descanso nas hostilidades sociais internas, *“a promoção sistemática e planejadora do patriotismo de cidade”* criou as condições necessárias para a paz social da *“cidade-empresa”*, e também na *“cidade-pátria”*, como enfatizado por Vainer (1999: Pg. 94).

Uma vez repensadas as metodologias de planejamento urbano e o conceito de cidade, restabelecido a *“unidade e a identidade dos cidadãos”* com as suas respectivas cidades, é necessário um *“reforma-político-institucional”*. Esta reforma vai garantir a estabilidade e a permanência da produtividade e competitividade Vainer (1999: Pg. 94).

De acordo com Vainer (1999: Pg. 96) o planejamento estratégico, à luz do empresariamento, que consolidou a paz social na pátria urbana, em nível político, o projeto de cidade vai além das *“filiações político-partidárias”*, a *“despolitização planejada”* assegura aos investidores determinadas escolhas, dando então a segurança ao parceiro privado. Com isto, as discussões no que se refere às prioridades e o projeto cidade não têm semelhanças com o debate sobre o *a natureza, “prioridades e projeto de sociedade”*.

Com isto, *“a liderança urbana ganha uma conotação particular: ela passa a encarnar a trégua e a unidade, situando-se, necessariamente, acima dos partidos e paixões”*, sendo imprescindível a presença de um governo local capaz de exercer liderança, forte, representativo e eficaz. Assim, faz-se necessário a *“individualização de lideranças carismáticas”* como um componente *“estruturador do próprio projeto”* (Vainer, 1999: Pg. 96). Esta idéia é compartilhada por Castells & Borja (1996) *apud* Vainer (1999: Pg. 97) ao dizer que dificilmente haverá uma resposta positiva ao projeto de cidade proposto pelo planejamento estratégico, se não houver a liderança ‘personalizada’ de prefeitos.

“Um governo forte, personalizado, estável, apolítico, carismático, expressando a vontade unitária de toda uma cidade de manter a trégua e a coesão interna, a fim de afrontar, com base num projeto competitivo e no patriotismo cívico, as outras cidades.” (Vainer, 1999: Pg. 97)

O planejamento estratégico urbano e o *“patriotismos de cidade”* que mostrou a necessidade da descentralização do poder e a democratização na esfera municipal, terminou em um projeto de aniquilação da *“esfera política local”*, da cidade como *“espaço da política, como lugar de construção da cidadania”* que modifica-se em *“espaço do exercício*

de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática”, transforma-se em “mercadoria, empresa ou em pátria” (Vainer, 1999: Pg. 97).

“A reivindicação de poder para as comunidades e coletividades locais, conquistada numa luta travada e nome do auto-governo, se consuma como abdicação em favor de chefes carismáticos que encarnam o projeto empresarial. A cidade conquistou parte dos recursos políticos antes concentrados no poder central, mas não realizou o sonho do autogoverno.” (Vainer, 1999: Pg. 98)

Por fim, a adesão do plano estratégico pressupõe a união à utopia mercantil de uma cidade unida pela produtivação e competição. O compromisso do não rompimento de tal lógica seria “o preço a pagar” pelo privilégio de disputar, junto com outras cidades, “o direito de ser escolhida como localização dos próximos investimentos, das próximas feiras, das próximas convenções” (Vainer, 1999: Pg. 97).

2.3.5. A Utopia de Cidade Democrática versus A Utopia da Cidade Empresa, da Cidade-Mercadoria:

O momento que vivemos é marcado pela disputa de duas utopias: a utopia de cidade democrática versus a utopia da cidade empresa, da cidade-mercadoria, da cidade-negócio. A utopia da cidade empresa afirma a cidade-mercadoria, a cidade consensual e que é avessa ao debate e ao conflito (Vainer, 2003).

Por outro lado, utopia da cidade democrática é conduzida pela política, e o conflito é visto como um componente básico para transformar a cidade. Neste caso, os cidadãos não são apenas espectadores das realizações do prefeito, nem mesmo apenas consumidores da “mercadoria urbana”, mas sim “cidadãos em construção, que, ao se construírem, constroem a cidade também” (Vainer, 2003: Pg. 99).

Ainda a “cidade democrática” não vê as demais cidades como adversários, competidores que devem ser eliminados na luta de “quem oferece mais para atrair capital e empresas”. A cidade democrática aponta um “projeto nacional, e mesmo universal de cidades e cidadãos solidários” (Vainer, 2003: Pg. 100).

De acordo com Vainer (2003) a utopia democrática é sentida de maneira parcial na contemporaneidade. E segundo o autor este é o significado dos orçamentos participativos, dos congressos da cidade, das experiências de cidades como Belém e Porto Alegre. O mesmo pode ser dito em relação ao Ministério das Cidades. Assim ressalta Vainer (2003: Pg. 100) na passagem a seguir:

“Nas conferências municipais e estaduais, assim como no encontro nacional de Brasília, a utopia de cidade democrática se afirma e fortalece nessa guerra sem quartel que tem por objeto o conceito mesmo de cidade. Nessas experiências, apesar de todas as suas limitações, tem-se a experiência concreta da idéia, propalada a partir do Fórum

Social Mundial, de que outro mundo é possível, o que pode perfeitamente ser traduzido por: uma outra cidade é possível.” (Vainer, 1999: Pg. 100)

2.4. Conclusão:

A valorização da escala global consolida a descentralização espacial da codificação e do controle de práticas da vida cotidianas, que anteriormente eram tratadas coletivamente e reguladas nacionalmente foi transferida para níveis de escala geográfica inferior ou para iniciativa privada (Cano, 2004).

Neste processo de transição o conceito de política pública também passa por mudanças no sentido de que tais políticas deixam de promover igualdade e justiça social. Ao mesmo tempo, do ponto de vista do neoliberalismo o sentido das cidades passa a ser diferente daquele observado nas décadas de 1970 e 1980, *“quando ainda prevaleciam formas de pensamento de tradição social democrata ou marxista sobre a questão urbana”* (Cano, 2004: Pg14).

As cidades passam, então, a representar o *“lôcus do capitalismo globalizado”*, e definidas como *“globais”* por abrigarem grandes negócios competitivos, expressões de cultura de mercado, inovação, todos os fatores determinantes para a *“acumulação contemporânea e foco das “novas” políticas urbanas”*. Sendo destaque a idéia de eficiência, *“cujo maior bloqueio será uma suposta ausência de coesão social que leva à exclusão social e econômica”* (Cano, 2004: Pg. 15).

Entretanto, não se constitui a coesão social uma questão de importância referente a problemas como pobreza, crime, qualidade de vida, que exigem uma solução. Estas questões são enfrentadas como obstáculos para a competitividade, tornando a exclusão social um objeto da ação pública por ser considerada uma *“fonte de ineficiência econômica às estratégias de atração de investimentos externos”*, não pelo fato de ser uma situação injusta (Cano, 2004: Pg. 15).

Com isto, nota-se no Estado Nacional uma descentralização de políticas sociais, flexibilização de regulações, etc. E na escala local procura-se qualificar políticas através da construção de infraestrutura, espaços de lazer, investimentos em logística, mão-de-obra qualificada no sentido de atrair novos investimentos. A tendência deste processo é a centralização do capital produzido pela globalização e a financeirização da acumulação a seus beneficiários (Cano, 2004).

Contribui para isto a escala de poder local ao utilizar recursos públicos para atender os interesses do grande capital, acentuando as condições de desigualdade entre níveis salariais e condições de trabalho em diferentes localidades, derivando um modelo de estratificação social territorialmente diferente e mercados de trabalho fragmentados (Cano,

2004).

Então, nota-se que o *“pêndulo da ação do Estado”* movimentou-se no que se refere às políticas sociais e urbanas. Abandonando-se o embasamento da inspiração social democrata ou marxista que norteavam as políticas no período fordista de produção, voltando-se a tradição liberal e levando ao limite a exploração do capital sobre o trabalho. A percepção de coesão social por parte das elites, no que concerne à cidade e a classe trabalhadora, volta a temer as *“ameaças à moral e à ordem social”* (Cano, 2004: Pg. 15).

No que se refere à política urbana pode-se dizer que a tradição liberal continua prevalecendo, embora não seja mais verdade única no que tange as políticas macroeconômicas. A esfera local volta a ater o controle sobre ação estatal a interpretação da questão urbana de *“inspiração darwinista”*, em que as desigualdades nas cidades são resultados da incompetência de indivíduos menos preparados para a concorrência por posições favoráveis no território e na sociedade (Ibidem. Pg. 15).

No Brasil, o fim do modelo *“tecnocrático-centralizado-autoritário”* levou a uma disputa pela ocupação do espaço que veio a ser ocupado *“planejamento estratégico”*, modelo este que vem sendo disseminado pelo Brasil pela atuação de agências multilaterais (Vainer, 1999).

O *“planejamento estratégico”* surgiu como uma ferramenta voltado ao setor privado com a finalidade de que determinada organização pudesse funcionar da maneira mais eficiente possível, considerando as especificidades de um contexto mercadológico (Compans, 2005).

O importante é ater que a crise fordista levou a uma revisão da ação do Estado, o que teve uma importante consequência sobre o ambiente político-econômico local no sentido de uma redefinição da atuação pública de forma fragmentada. Elegeu-se este espaço como ideal a atração de investimentos e faz com que a ação do Estado tivesse tal ideal como objetivo (Cano, 2004).

No entanto, sabe-se que a dinâmica do processo de acumulação de dá em todas as escalas concomitantemente. Sendo assim, *“não se pode perder de vista que a construção de uma alternativa progressista de desenvolvimento com justiça social requer abordagens metodológicas e políticas trans-escalares”*. (Cano, 2004: Pg17).

A competição entre as cidades no *“projeto teórico e político do planejamento estratégico urbano”* permitiu a *“transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano”*, é este o universo que autorizou a inserção do *“patriotismo cívico”*.

Na percepção de Borja & Fron (1995) *apud* Vainer (1999) esta competição é a maneira pela qual se exprimi a competição entre *“empresas à busca de localizações vantajosas”*. Na visão de Harvey (1996) *apud* Vainer (1999) a competição entre territórios e regiões leva as cidades se adaptarem a disciplina e lógica do desenvolvimento capitalista.

Neste sentido, ao seguir adotar o projeto do planejamento estratégico, a oferta das infraestruturas e serviços imprescindíveis à implantação de corporações transnacionais, as cidades estariam *“barateando, pela concorrência, os custos destes serviços para os seus consumidores e aumentando a liberdade de circulação e fluidez”* e a fazendo crescer a liberdade de circulação e fluidez (Pg. 100).

Finalmente, de acordo com Vainer (1999), o projeto teórico e político do planejamento estratégico se funda na *“negação da cidadania”* e que o *“cidadino planejado estrategicamente”* está condicionado a ver dissipar-se o espaço e os pré-requisitos de uma cidadania *“desde sempre contestada no projeto moderno”*. Assim, de um lado, existe a *“city que se impõe como espaço e sujeito de negócios, de outro, a polis, afirmando a possibilidade de uma cidade como espaço do encontro e confronto entre cidadãos”* (Pg. 101).

Por fim, há desafios que devem ser enfrentados, como os antagonismos entre as diferentes escalas de poder, o que concerne essencialmente à repartição de receitas fiscais e de responsabilidades de governo os estados. Outro desafio refere-se à criação de canais de participação para a emancipação e envolvimento de indivíduos com a escala pública, algo que a alternativa progressista pouco atenta (Cano, 2004).

No próximo capítulo será possível um estudo de como a política habitacional do Brasil, em especial o atual programa Minha Casa, Minha Vida, que esteve e está associado, ao interesse do grande capital, neste caso do capital imobiliário, sem, de fato, atender as classes de baixa renda. Enquadrando-se, assim, na concepção de cidade apresentada neste capítulo, ou seja, a cidade voltada para os grandes investimentos voltada aos interesses privados, o que acentua as condições de desigualdade.

Capítulo 3: Política Nacional de Habitação:

O objetivo deste capítulo é apresentar um breve retrospecto da questão habitacional no Brasil, particularmente a partir de 1930 e dando uma especial atenção ao atual programa do governo federal “Minha Casa, Minha Vida”. Esta análise busca verificar se este programa atende as necessidades da carência habitacional ou constitui-se em um programa do governo voltado aos interesses do capital. Mas antes cabe uma breve caracterização do déficit habitacional no Brasil.

3.1. Déficit Habitacional no Brasil:

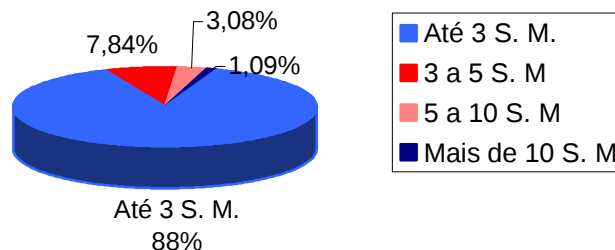
A diversidade de formas de ocupação do território presentes no Brasil e a carência de informações regionalizadas e comparáveis geram dificuldades para se obter uma situação mais precisa a respeito das particularidades da carência habitacional para cada região urbana e rural brasileira. Essa dificuldade se apresenta na qualificação do déficit em relação a sua territorialização, as formas particulares de carências e de inadequação habitacional (Maricato, 2006).

A questão habitacional está fortemente ligada com outras políticas urbanas voltadas para a integração socioeconômica da população, como a legalidade da posse da terra, os transportes urbanos, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água. Dessa maneira, a moradia não pode ser resolvida de forma setorial, ou seja, diminuir unicamente o déficit habitacional (Maricato, 2006).

Há dois seguimentos distintos no caso do conceito de déficit habitacional, o déficit habitacional básico relacionado à necessidade de construção de novas moradias, ou seja, ampliação do estoque de habitações, e a inadequação de domicílios, relacionado à qualidade de vida dos moradores (Maricato, 2006).

O déficit habitacional é basicamente urbano, chegando a 81,2%, e concentra-se na faixa de renda de até 3 salários mínimos, que equivale a 88,7% do déficit. O gráfico 3.1 ilustra a porcentagem referente a cada faixa de renda. A situação das famílias de baixa renda encontra-se na habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo de aluguel. Com a relação à inadequação habitacional, a maior parte se refere à carência de infraestrutura, o que implica nas ações de urbanização e extensão da rede de infraestrutura (Maricato, 2006).

Gráfico 3.1
Distribuição do Déficit Habitacional Urbano Por Faixas de
Renda Média Familiar Mensal (em Salários Mínimos)
Brasil - 2004



Fonte: FJP, 2006

Nos últimos anos a demanda por novas moradias na Zona Rural, consideradas as tendências, é insignificante, ou seja, o déficit atual nesta área seria enfrentado com uma reacomodação na distribuição regional e localização nas novas moradias a serem edificadas, seja suficiente para resolver o problema. Já a Zona Urbana, há um acréscimo por novas moradias, com uma intervenção do governo nas faixas de menor renda para evitar que esta demanda gere um crescimento de assentamentos precários (Maricato, 2006).

Em números absolutos o déficit habitacional se concentra nas cidades com mais de 100.000 habitantes, por isso as metrópoles constituem prioridades para o investimento público na área de habitação, devido à concentração física do déficit habitacional (Maricato, 2006).

Em relações às grandes regiões brasileiras o déficit está mais concentrado no sudeste e nordeste. O sudeste responde por 36,33% do déficit absoluto total e o nordeste por 34,97%. As duas regiões correspondem por 71,30% do déficit habitacional brasileiro. Em relação à faixa de renda, cerca de 88,70% do déficit urbano nacional corresponde a 3 salários mínimos. No nordeste o déficit urbano correspondente a essa faixa é de 94,7%, como mostra a Tabela 3.1 (Maricato, 2006).

Tabela 3.1				
Especificação	Faixas de Renda Familiar (em salários Mínimos)			
	Até 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10
Norte	88,80%	7,60%	2,90%	0,70%
Nordeste	94,70%	3,30%	1,60%	0,40%
Sudeste	86,80%	7,90%	3,80%	1,50%
Sul	79,60%	13,70%	5,10%	1,60%
Centro-Oeste	89,10%	6,70%	3,00%	1,20%
Brasil	88,70%	7,10%	3,10%	1,10%

Fonte: FJP, dados preliminares para 2004, 2006

Gráfico 3.2
Déficit Habitacional Total - 2004

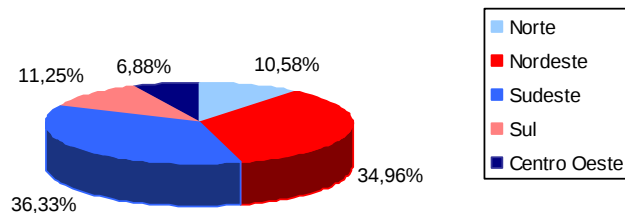


Gráfico 3.3
Déficit Habitacional Urbano - 2004

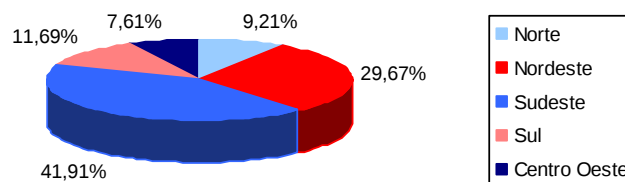


Gráfico 3.4
Distribuição da População por Regiões

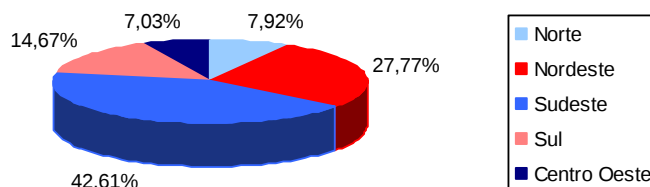
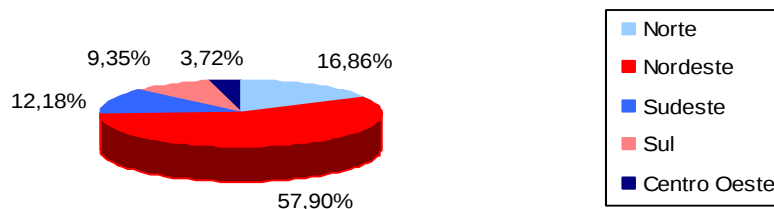


Gráfico 3.5
Déficit Habitacional Rural



Fonte: LabHab, 2006. Base de dados déficit habitacional: Fundação João Pinheiro, dados preliminares para 2004, 2006. Base de dados população: IBGE, estimativa para 2004

Uma vez analisado as recentes necessidades habitacionais do país, podemos estudar quais as principais medidas do governo ao longo do século XX, em especial, para tentar resolver o problema e que justificam a atual dimensão de tal déficit.

3.2. A Questão Habitacional - 1930 a 1990:

Planejamento urbano e habitação formam um único problema. A carência e a necessidade habitacional persistem e é consequência da ausência de *“decisões adequadas”* pela sociedade e porque mesmo que a produção tenha se tornado social com a divisão do trabalho que exige a tecnologia contemporânea, *“a apropriação e o consumo continuam individuais e privados”* (pg. 42, Bolaffi, 1975).

No período da República Velha (1889-1930) a atuação dos governos era praticamente inexistente para a produção de habitação e regulamentação do mercado de locação. Neste período, em que o liberalismo prevalecia, o Estado privilegia a produção privada e não interferia na construção da habitação aos trabalhadores. A atuação do governo fazia presente em casos extremos através da repressão às situações mais graves de insalubridades por meio da legislação sanitária e da ação estatal, e também com isenções fiscais que viria a beneficiar muito mais os locatários, o que aumentava a sua rentabilidade (Bonduki, 1994).

A economia centrada na estrutura agrário-exportadora tinha nas cidades o predomínio do comércio sobre a produção, ficando a indústria com um papel secundário. Neste contexto em que a indústria não era capaz de sustentar crescentes investimentos, o aluguel constituiu-se uma maneira segura de rentabilizar poupança e recursos disponíveis na economia urbana (Bonduki, 1994).

Com esta maneira de ganhar rendimentos inúmeras opções de habitação para aluguel se constituem para os diferentes segmentos sociais e de faixas de renda. Surgiram os cortiços, casa em pequenas vilas, até grandes palacetes padronizados produzidos para a classe média (Bonduki, 1994).

Sem a intervenção estatal e o reconhecimento da sociedade de que a responsabilidade do governo era prover a moradias, o principal conflito entre locatários e inquilinos era o valor do aluguel, o que fazia os inquilinos a se mobilizarem quanto ao problema habitacional (Bonduki, 1994).

Neste período da República Velha predominava a idéia de conceder favores à iniciativa privada para que esta possa produzir casas mais baratas para alugar a valores mais baixos (Bonduki, 1994).

3.2.1. Habitação 1930 a 1964:

A partir de 1930, quando as atividades urbano-industriais passaram a ser o centro da economia e a base de sustentação política se modificou. A partir de então, a questão habitacional ganha importância e é assumida pelo Estado e sociedade como uma questão social, *“dando início a uma ainda incipiente política habitacional no país”* (pg 712). O Estado passa a intervir na produção e no mercado de aluguel, não mais deixando ao mercado construção, comercialização, financiamento e locação. Esta postura do então presidente Vargas vinha de encontro com o seu objetivo de formar e consolidar uma sociedade urbano-industrial (Bonduki, 1994).

Dentre as medidas relevantes adotada pelo seu governo e que tinham como objetivo proporcionar melhores condições de habitação e vida ao trabalhador pode-se citar: a Lei do Inquilinato de 1942 que congelou os aluguéis e passou a regulamentar as relações entre locador e locatário; as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência e da Fundação da Casa Popular, o que deu começo a produção estatal de moradias subsidiadas e tornaram possível o financiamento da promoção imobiliária, regulamentando a venda de lotes urbanos a prestações (Bonduki, 1994).

A criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) em 1937 marcou a origem da produção de conjuntos habitacionais pelo Estado, seguida pela criação da Fundação da Casa Popular em 1946 (Bonduki, 1994).

Os IAPs eram um arrecadavam os recursos que proviam do depósito compulsório de empresas e trabalhadores para o pagamento futuro de aposentadorias e pensões, sua principal função. Mas a edificação era secundária, financiava a construção civil, a habitação social e também incorporação imobiliária para os setores médios, tinham também a finalidade de assegurar a rentabilidade para as reservas dos institutos (Bonduki, 1994).

Ainda é importante ressaltar que existia um debate a cerca da pertinência destes investimentos voltados para a habitação social em função da sua baixa rentabilidade, já que *“poderia colocar a perder suas reservas necessárias ao pagamento das aposentadorias”*, idéia que preponderou, principalmente após 1954 (Bonduki, 1994: Pg. 725).

A Fundação da Casa Popular contava com recursos que vinham, basicamente, do orçamento da União, já que tornou-se inviável o uso de recursos dos IAPs e de taxas sobre transações mobiliárias. A FCP tinha como objetivo a construção de casas para população de baixa renda. Os fracos resultados refletem tal situação (Bonduki, 1994). Ademais, a falta de critérios para garantir o retorno dos investimentos em um período de inflação, causados pelo domínio de uma visão paternalista e clientelista, terminou por inviabilizar a ação destas instituições (Bonduki, 1994).

O decreto da Lei do Inquilinato em 1942 determinou o congelamento dos valores de

locação de imóveis e regulamentou as relações entre proprietários e inquilinos. Esta medida provocou repercussões econômica e social assumindo-se a particularidade da habitação como uma “*mercadoria especial*” em que o interesse social está acima do de mercado, reforçando o caráter social da moradia no país (Bonduki, 1994: Pg. 720).

O congelamento dos aluguéis em um período de inflação crescente fizeram com que o investimento em moradias de aluguel se tornasse desfavorável induzindo a venda das casas até então alugadas para recuperar o capital desvalorizado por aluguéis desatualizados. Desta forma, o aluguel de casa deixa de ser rentável e os proprietários passam a ter rendimentos declinantes (Bonduki, 1994).

Esta lei beneficiou os inquilinos já alojados, no entanto, os reajustes salariais ocorriam com base nos valores dos aluguéis congelados e os proprietários usaram de todos os meios para recuperar o seu direito de propriedade (Bonduki, 1994). A concretização de tal recurso passou pelo despejo ou pela sua ameaça, o maior problema que agonizou o inquilino.

Os despejos tornaram-se mais frequentes no pós-guerra quando encontrar uma moradia por um aluguel que pudesse ser pago pela população de baixa renda em uma situação em que ocorria escassez de oferta era difícil. Além disso, a construção de novas casas estava aquém da demanda e o proprietário que tivesse a sua casa desocupada poderia alugá-la a um preço mais alto do que o valor congelado (Bonduki, 1994).

O despejo de inquilinos passou a aumentar com o passar dos anos e com a permanência do controle dos aluguéis. A situação se agrava com a especulação imobiliária e elevação do preço dos imóveis, ocasionados pela inflação crescente, aumento da demanda em função do crescimento econômico e das transformações urbanas (Bonduki, 1994).

Os efeitos gerados pela Lei do Inquilinato mostraram que nem sempre a adoção de instrumentos que buscam intervir na produção habitacional é capaz de apresentar bons resultados. A iniciativa privada reduz a produção de casas para aluguéis, aumentando ainda mais a carência habitacional nas grandes cidades do país que recebiam um grande fluxo migratório interno devido às condições econômicas e crescimento industrial (Bonduki, 1994).

Por fim, não se pode dizer que houve a formulação de uma política habitacional articulada e coerente até então, uma vez que não houve a estruturação de uma estratégia para encarar o problema e também não aconteceu à incumbência de poder a um órgão que pudesse articular e coordenar a política habitacional – financiamento habitacional, regulamentação do mercado de locação. Gestão de empreendimentos e política fundiária (Bonduki, 1994).

3.2.2. A Política Habitacional do BNH e as Principais Críticas:

Assim como já destacado anteriormente, o Banco Nacional da Habitação, criado em 1964, embora tenha sido alvo de críticas, foi à única Política Nacional de Habitação que o país teve no seu período de vigência, até 1986. Além disso, era articulada e coerente. A criação do BNH está relacionada à resposta do governo militar à crise de moradia que país enfrentava por um intenso processo de urbanização (Bonduki, 2008).

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) se estruturou com recursos gerados com a criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) - sustentado pela poupança compulsória dos trabalhadores – e também pela poupança voluntária formando o Sistema Brasileiro de Empréstimo (SBPE). Define-se uma estratégia para a interferência governamental formada pelo BNH que contava com agentes promotores e financeiros, privados e públicos, que possibilitou a execução de ações na área habitacional com recursos constantes e independentes de oscilações políticas (Bonduki, 2008).

No período de vigência do BNH a produção de moradias foi significativa, financiou-se aproximadamente 25% das casas produzidas no Brasil. No entanto, esta produção ficou aquém das necessidades que o intenso processo de urbanização que aconteceu no país após a segunda metade do século XX (Bonduki, 2008).

De acordo com Bolaffi (1975) a direção que norteou o BNH foi a de transferir as suas funções para a iniciativa privada, limitando-se a recolher recursos financeiros para transferi-los para agentes privados intermediários. Isto induziu os municípios a agirem de acordo com a mesma lógica, de maneira que só podiam pegar empréstimos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo se a elaboração de planos fosse entregue as empresas privadas.

Ainda, outra crítica no que se refere ao BNH é que o *“problema da habitação popular”*, mesmo com sua abundância de recursos que acreditava-se ter como prioridade a solução do problema, foi apenas um *“artifício formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural”* (Bolaffi, 1975: Pg. 47).

O regime militar procurava de maneira geral dar ênfase a atividades econômicas que eram capazes de gerar grandes efeitos multiplicadores para trás de renda e emprego, algo que a construção civil era capaz de fazer gerando empregos, mas com mão de obra pouco qualificada, e pouco estimulando a atividade industrial¹⁷ (Bolaffi, 1975).

Assim, o que se apreende desta experiência é que quando sinais de recuperação econômica começam a despontar é que as preocupações com a habitação popular vão

¹⁷ De acordo com Bolaffi (1975) quando, em 1967 a política de contenção de inflação foi criada para reativar a economia, foi a indústria de bens de consumo duráveis e automobilísticas que o fizeram, não a construção civil e a habitação popular. Ainda, de acordo com o autor recuperar a economia com base neste último pilar teria tornado mais viável um crescimento econômico com maior distribuição de renda. Assim, ter-se-ia alcançado uma expansão mais sólida.

sendo deixadas de lado. Ao mesmo tempo, BNH contribuiu para agravar os problemas urbanos, multiplicando a construção em série, sem ganhos de produtividade, gerando um *“processo industrial de favelização”* (Bolaaffi, 1975, pg. 55).

Na análise de Bonduki (2008), um dos erros do BNH foi direcionar os seus recursos a produção da casa própria pelo sistema formal de construção civil, sem formular a atuação para sustentar, *“do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e a capacidade organizativa da comunidades”* (Pg.,74).

Desta forma, a casa própria era a única forma de acesso à moradia, não incorporando a autoconstrução. E, ainda, o programa não contava com qualquer tipo de subsídios, apenas utilizava recursos retornáveis que seguiu critérios de financiamento dos bancos, o que eliminou parte expressiva da população de baixa renda ao acesso da moradia.

Neste sentido a consequência disto foi um processo de urbanização informal que a solução foi à construção, por conta própria, de moradias em assentamentos precários, distantes de áreas urbanizadas em que a falta de serviços de infraestrutura e equipamentos sociais predominam pg. 47.

Por fim, para Bolaaffi (1975) o principal determinante da *“deterioração física e social e econômica das cidades brasileiras é o processo periférico de crescimento”* (Pg. 57). A constituição da periferia das cidades, na visão do autor, está associado aos *“mecanismos econômicos”* que atribuí-se ao solo urbano funções econômicas não relacionadas a sua *“utilidade intrínseca enquanto bem natural”* e a atuação que deveria apresentar no arranjo e na organização do espaço demandado para as atividades públicas ou privadas da população. No contexto de inflação o solo se torna um investimento único para constituir e preservar o patrimônio e isto cria uma demanda especulativa¹⁸ (pg. 58).

Uma vez que o planejamento urbano e a habitação são vistos como um único problema, como já dito anteriormente, é necessário que a sociedade se disponha a solucioná-lo corretamente e *“encontrar a vontade e coragem” política*, caso contrário, a piora do quadro poderá levar a um *“estado geral de barbárie”* (Bolaaffi, 1975: Pg. 63).

3.2.3. A Política Habitacional de 1986 a 2008:

O fim do BNH, em 1986, marcou, mesmo com seus equívocos, a perda de *“uma estrutura de caráter nacional que, mal ou bem, tinha acumulado enorme experiência na*

¹⁸ De acordo com Bolaaffi (1975) o *“impulso inicial é a criação de riqueza, do crescimento da indústria e dos serviços e a conseqüente elevação da arrecadação tributária pelos impostos indiretos. Mas como este movimento do real valoriza o solo urbano por meio dos investimentos públicos, que criam condições para o aumento das economias externas, isto não faz mais do que acentuar o caráter anti-social da terra”*.

área, formado técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país”. (Bonduki, 2008: Pg. 75).

No período redemocratização não aconteceu uma transformação, mas sim um vazio, deixando de existir uma política nacional de habitação. Quando o BNH foi extinto, e a criação do Ministério das Cidades em 2003 a divisão responsável pela gestão de uma política habitacional esteve dependente de diversos ministérios ou estruturas administrativas diferentes, marcando uma descontinuidade e falta de estratégia para enfrentar o problema.

Foi um período de transição, que para enfrentar este “vazio” deixado, os Estados e Municípios lançaram programas de forma fragmentada, desarticulada e com grande heterogeneidade (Bonduki, 2008: Pg. 76). A Caixa Econômica Federal tornou-se o agente financeiro do Sistema Financeiro de Habitação, absorvendo algumas funções (Bonduki, 2008: Pg. 76).

A regulamentação do crédito habitacional ficou a cargo do Conselho Monetário Nacional, definindo, definitivamente, um caráter de política monetário. Isto fez com que o acesso ao crédito se tornasse mais difícil, restringindo a produção de moradias. Suspeitas de corrupção no governo Collor em 1990 levou a paralisação de financiamentos com recursos do FGTS entre 1990 e 1995 (Bonduki, 2008).

Ao mesmo tempo, a crise de inadimplência nos anos 80, como consequência da redução das prestações, ocasionou a redução das aplicações em habitação para que os recursos fossem recuperados em um período que a carência de moradia se agravava em um cenário de empobrecimento que caracterizou as décadas de 80 e 90. Esta situação intensificou a necessidade de intervenção do Estado com recursos de diferentes origens e a parceria com a sociedade organizada (Bonduki, 2008).

Com isto, esta *“transferência de atribuições para os Estados e Municípios tem como marco a Constituição de 1988, que tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo”*. Também, os movimentos a favor de moradias fizeram crescer a demanda pela presença dos municípios na questão da habitação, pois a solidificação da democracia fez do poder local um importante interlocutor de organizações populares, responsável por solucionar os problemas da população carente (Bonduki, 2008: Pg. 77).

Em 1995 retomam-se os financiamentos da habitação e do saneamento com os recursos do FGTS, fundamentando-se em novos pressupostos, diferentes daqueles adotados pelo BNH. Estes fundamentos estavam de acordo com a discussão nacional e internacional – flexibilização, descentralização, reconhecimento real da cidade – abandonando o financiamento direto de conjunto habitacional (Bonduki, 2008).

Esta alteração promovida, rompendo com o austero ponto de vista do BNH, não promoveram a formulação de uma política, e ainda por cima veio a agravar os problemas do ponto de vista social, econômico e urbano. O financiamento para a aquisição de imóveis

usados foi escasso, o financiamento do material de construção, que beneficia a população de baixa renda, tendeu a estimular a produção informal de moradia. Ainda, o baixo valor do financiamento e a falta de auxílio técnico impediram que as famílias beneficiadas alçassem as condições adequadas de habitabilidade (Bonduki, 2008).

Por fim, em função da natureza financeira, a implantação de programas habitacionais exacerbou as características tradicionais das políticas habitacionais no Brasil que privilegia as camadas da população com renda média, que encontram-se em condições de maior segurança e que o acompanhamento é mais fácil. Ainda é importante ressaltar que o quadro macroeconômico na década de 1990 não beneficiou o financiamento ao setor público, contribuindo para tornar evidente a *“inobservância das efetivas necessidades habitacionais”*, bem como o investimento voltado a urbanização em geral (Bonduki, 2008: Pg. 81).

Os obstáculos que o governo do Fernando Henrique Cardoso encontrou em seu governo também estavam presentes no início do governo Lula. Estes deveriam ser superados para colocar em prática a política habitacional proposta por Lula através do Projeto Moradia (Bonduki, 2008).

Ainda no governo FHC criou-se, em 2001, o Estatuto das Cidades, constituindo uma importante conquista ao regulamentar a Constituição e instituir a possibilidade de validar a função social da propriedade, o que fazia parte da proposta do Projeto Moradia. Este foi elaborado através de uma ONG – Instituto Cidadania – que tinha como objetivo fazer da moradia um *“propriedade nacional”*, assegurando a todo cidadão uma *“moradia digna”*. Não se tratava de uma campanha eleitoral, mas sim uma estratégia geral que envolvia as diferentes escalas de poder, a universidade, o setor privado (Bonduki, 2008: Pg. 90).

A *“estratégia geral”* partia da conjectura de que para encarar o problema habitacional seria necessário reunir o empenho dos três níveis de governo, instituindo um *“sistema articulado”* do ponto de vista institucional e financeiro. O Sistema Nacional de Habitação que articularia os órgãos públicos voltados para habitação (Bonduki, 2008).

Referente ao órgão de gestão foi proposto à criação do Ministério das Cidades, demonstrando a importância da questão urbana e habitacional. De acordo com a proposta, *“não deveria ter uma função executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional”*. Ao mesmo tempo os Estados e Municípios deveriam criar suas respectivas secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e política local da política habitacional (Bonduki, 2008: Pg. 93).

Faria parte do Sistema Nacional de Habitação nos três níveis de governo os fundos nacional, estaduais e municipais, os órgãos da administração direta incumbidos de regular a área de habitação, a Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional

regulando o financiamento habitacional para atender as necessidades da política habitacional e não só do sistema financeiro. Os Conselhos de Habitação, que atuavam nos três níveis de governo, teriam como função o controle social e participação que devem ser formados por representantes de todos os segmentos sociais e públicos interessados na questão habitacional.

O Fundo Nacional de Moradia, criado na década de 1990, deveria centralizar recursos de natureza fiscal e do FGTS à política nacional. Os Estados e Municípios também direcionariam os recursos orçamentários do nível de governo correlativo, que também, contaria com a distribuição de recursos do fundo nacional.

O Projeto Moradia partia do princípio de que era fundamental a dinamizar o mercado habitacional voltado para as classes médias que seriam atendidas pelos recursos do SBPE e do Sistema Financeiro Imobiliário. Enquanto o FGTS seria voltado para as faixas de renda mais baixas.

3.2.4. O Projeto Moradia e a Criação do Ministério das Cidades:

Como propôs o Projeto Moradia, em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, uma dos primeiros do Presidente Lula. Este ministério ocupou o “*vazio institucional*” que deixava o Governo Federal fora da discussão sobre política urbana e o sobre o futuro das cidades, uma vez que era claro a ausência de marcos institucionais ou regulatórios para as políticas setoriais urbanas (Maricato, 2006, pg. 26).

O ministério foi criado como um instrumento coordenador, gestor formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade. Ademais, tinha como função articular e classificar os diversos entes federativos na instalação de uma estratégia nacional para solucionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, com o apoio do Estatuto das Cidades. (Bonduki, 2008).

A criação do Ministério das Cidades é considerada histórica não apenas por ser um importante órgão nacional responsável pelo problema habitacional no Brasil desde fim do BNH, mas porque se constitui um importante um órgão que pressupõe o tratamento da questão urbana de maneira integrada, o que representa um progresso em relação à fragmentação na gestão pública (Bonduki, 2008).

O novo ministério teve seu arcabouço baseado em três principais problemas sociais que afeta as populações urbanas e que dizem respeito ao território: a Moradia, o Saneamento Ambiental e Transporte da população urbana – Trânsito e Mobilidade. Levando em conta a importância da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, institui-se uma quarta secretaria responsável pelo planejamento territorial e da regularização fundiária (Maricato, 2006).

As propostas de política urbana que não se concretizaram após 1985 e a ineficácia que a política autoritária e centralizadora do Regime Militar acentuou a crença de que *“apenas uma formulação que seja resultado de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas”* (Maricato, 2006: Pg 28).

Para os planejadores da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU - no Ministério das Cidades procurou-se constituir uma *“cultura”* a fim de ocupar o referido *“vazio”* de *“propostas práticas e abrangentes”*, abrindo espaço para a manifestação de conflitos, tornando viável a ocorrência de debates democráticos, estabelecerem acordos em torno de conceitos, programas e linhas de ação. Procurou-se consolidar um espaço público participativo capaz de *“resistir à cultura de privatização da esfera pública bem como o avanço das imposições anti-sociais da globalização”*. Foi uma modificação que buscou instigar novas e contínuas transformações (Maricato, 2006: Pg 29).

No entanto, apesar dos grandes avanços que representou a criação do Ministério das Cidades, deve-se lembrar que uma de suas fraquezas decorre do fato que a Caixa Econômica Federal, operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinado ao Ministério da Fazenda. Sendo assim, o Ministério das Cidades tem como responsabilidade gerir a política habitacional, mas a *“enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamento e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade”* (Bonduki, 2008: pg. 97).

Quanto ao Fundo Nacional da Moradia, criou-se uma série de restrições na área econômica ao projeto de lei que tramitou treze anos no Congresso, uma vez que tal área é contra a formação de fundos por uma vez que estes segregam recursos e limitam a liberdade dos gestores. Após uma reformulação, que se restringe ao FNM, instituiu-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Bonduki, 2008: pg. 97).

Por fim, as principais dificuldades de implantação do Projeto Moradia procedem da política econômica adotada pelo governo até 2006 quando aconteceu uma mudança no Ministério da Fazenda, que até então se orientava pelo prosseguimento da lógica do governo FHC – altas taxas de juros, restrições a utilização de fontes fiscais, com a fixação de um superávit primário ainda mais alto do que aquele estabelecido no governo anterior, limitando a possibilidade de criar fundo de subsídio para as classes mais baixas (Bonduki, 2008).

A partir de 2005 aconteceram relevantes mudanças na área de financiamento¹⁹

¹⁹ De acordo com Bonduki, Lei Federal 10391, de 2004, proporcionou mais segurança jurídica ao financiamento e a produção de mercado. Ao mesmo tempo, foi liberada a ampliação do uso recursos do SBPE e SFI em empreendimentos habitacionais, liberando recursos do FGTS para a população de baixa renda. Ainda, a queda

habitacional com uma elevação dos investimentos de todas as fontes de recursos, ampliação do subsídio, foco mais rígido na população de baixa renda, direcionamento crescente de recursos ao poder público e captação de recursos de mercado. As mudanças foram respostas a movimentos em prol da moradia de interesse social, bem como a melhora das condições macroeconômicas (Bonduki, 2008).

As medidas adotadas na área financeira levaram a um aumento nos recursos destinados a população de baixa renda, levando a um significativo aumento nos recursos do FGTS e nos recursos de origem orçamentária direcionados ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. No que diz respeito ao Subsistema de Interesse Social o Subsistema de interesse social a Resolução 460 possibilitou a aplicação destes recursos em subsídios habitacionais. Assim, com algumas alterações, tornou-se viável o atendimento das camadas populares na provisão habitacional (Bonduki, 2008).

Finalmente, o aumento da produção de mercado é fundamental para enfrentar o *“déficit habitacional”*, pois se isto não ocorrer a população de renda média e renda média baixa acaba por se apropriar das habitações produzidas para a população de mais baixa renda. Ao mesmo tempo, o crescimento dos recursos destinados ao financiamento de programas de urbanização de favelas e assentamentos precários, a serem praticados pelos municípios, pode encontrar restrições na baixa capacidade administrativa e gerencial dos governos locais, pois estes *“não têm pessoal devidamente qualificado e estrutura institucional para enfrentar um repentino e acelerado processo de crescimento do investimento, correndo o risco de não gastar os recursos alocados ou gastá-los mal”* (Bonduki, 2008: Pg. 103).

3.3. O Programa Minha Casa, Minha Vida:

O programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) foi lançado em abril de 2009, com o objetivo de proporcionar as famílias com renda familiar de 0 a 10 salários mínimos – dando prioridades a famílias com renda de 0 a 3 salários - a aquisição de empreendimentos na planta pelo fundo de programa habitacional e via financiamento às empresas do mercado imobiliário. Este programa abrangia as regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes podendo contemplar municípios entre 50 e 100 mil habitantes, de acordo com o seu déficit habitacional. Isto seria viabilizado pela parceria entre União, Estados e municípios, empreendedores e movimentos sociais. A meta do programa era construir 1 milhão de casas (Caixa Econômica Federal, 2009).

Este programa foi apresentado como uma das principais ações do governo Lula em

da taxa de juro tornou o crédito mais barato.

resposta à crise econômica internacional ao estimular a criação de empregos e investimentos no setor da construção civil. Além disso, era objetivo do governo federal orientar o setor imobiliário para tender as necessidades habitacionais da população de baixa renda, que o mercado não é capaz de absorver, uma vez que as “classes C e D” encontram obstáculos em nossa sociedade desigual e com baixos salários para “o acesso a mercadorias caras e complexas, como a moradia e a terra urbanizada”. O MCMV pretende com o pacote e novos padrões de financiamento tornar tais obstáculos menos evidentes com base na ajuda dos fundos públicos e semi-públicos, de maneira que a demanda por moradia comece a ser suprida pelo mercado (Arantes e Fix, 2009, Pg. 1).

O montante de subsídios que o programa propôs mobilizar é de 34 bilhões de reais. Deste valor, 28 bilhões são destinados a produção de moradia, com recursos vindos do orçamento da União e do FGTS, principalmente, 5 bilhões destinados ao financiamento à infraestrutura e 1 bilhão ao financiamento à cadeia produtiva contando com recursos do BNDES (CEF, 2009)²⁰.

Dos recursos destinados ao pacote, 97% do subsídio público são direcionados para a oferta e produção direta por construtores privados, e 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para habitação urbana e rural por autoconstrução. Além disso, o programa é contemplado em âmbito nacional (Arantes e Fix, 2009).

Este modelo de investimento no pacote habitacional acredita na iniciativa privada como um influente motor do processo uma vez que o setor público apresenta uma série de fatores que contribuem para lentidão e baixa efetividade da administração pública. Ainda, os movimentos populares e mutirões ou cooperativas são poucos efetivos em atender as demandas em grande escala e apresentarem atraso em entregas de obras (Arantes e Fix, 2009).

Desta forma, o governo federal, ao não enfrentar esta limitação da administração pública e do “*associativismo popular*”, admiti que as empresas privadas fossem mais eficientes (Arantes e Fix, 2009). A produção de moradias proposta pelo governo é subdividida por faixas de renda, de 0 a 3 salários mínimos e de 3 a 10 salários mínimos (CEF, 2009).

3.3.1. Habitação para Famílias com Renda de até 3 salários mínimos:

Com o aporte da União de 16 bilhões de reais projetou-se a construção de 350 mil

²⁰ É importante deixar claro que, de acordo com (Arantes e Fix, 2009), os novos bancos de investimentos, montados para prover financiamentos de longo prazo nunca fizeram isso, sempre foram gestores de carteiras privadas, individuais ou coletivas. Sendo o longo prazo sempre financiado com recursos públicos. No que tange o setor imobiliário nota-se um viés patrimonialista- rentista, não se completando apenas no setor privado, precisando do setor público para a realização de capital. Assim, “o circuito financeiro imobiliário privado é curto (ou um curto-circuito), o que faz com que procure estruturalmente recursos em fundos públicos e semi-públicos”

unidades habitacionais (casas ou apartamentos) para a população urbana e 50 mil unidades para a população rural por autoconstrução, para faixa de renda de até três salários mínimos. A prestação da casa é de até 10% da renda por dez anos, sendo a prestação mínima, cinquenta reais. Esta faixa de renda conta ainda com subsídio de 60 a 90% do valor do imóvel que vai de 41 mil a 52 mil (CEF, 2009).

A operacionalização do programa passa pela alocação de recursos da União, apresentação de projetos pelas construtoras em parceria com Estados, municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente; análise de projetos e contratação de obras pela CEF; demanda apresentada por Estados e Municípios com prioridade para famílias com portadores de deficiências ou idosos e registro do imóvel (CEF, 2009).

A construtora determina o terreno que e o projeto que deve ser aprovado junto ao órgão competente e vende integralmente o que for produzido a Caixa Econômica Federal, sem os gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem o risco da inadimplência e ou da sobra de unidades. Os projetos não são feitos *“a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados e não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la”* (Arantes e Fix, 2009: Pg. 3).

3.3.2. Habitação para Famílias com Renda de 3 a 10 salários mínimos:

Na faixa de renda de 3 a 10 salários mínimos de renda familiar está prevista a produção de 600 mil moradias. Esta faixa de renda conta com os recursos do FGTS e com um subsídio direto de até 20 mil reais, mais a redução das taxas de juros que é inversamente proporcional a renda familiar. Para esta faixa de renda ainda foi criado o Fundo Garantidor com o objetivo de fornecer um *“colchão público”* no caso de inadimplência (CEF, 2009).

Os valores dos imóveis ficam entre 73 mil e 130 mil reais. A construção destas moradias interessa as construtoras no chamado mercado *“econômico”* e *“super-eco”* voltado para a classe média baixa (Arantes e Fix, 2009, Pg. 3).

A operacionalização do programa neste segmento de renda passa pela alocação de recursos tanto da União, como do FGTS, sujeitos a revisão periódica; apresentação do projeto de empreendimentos às superintendências regionais da CAIXA que analisa o projeto e autoriza seu lançamento e comercialização; após a comercialização mínima é assinado o Contrato de Financiamento a Produção; a CAIXA financia a pessoa física e o montante é abatido da dívida da construtora; os recursos são liberados de acordo com o cronograma, após vistorias realizadas pela CAIXA; uma vez concluída a construção, os imóveis são entregues (CEF, 2009).

3.3.3. Críticas ao Programa Minha Casa, Minha Vida:

O Programa Minha Casa, Minha Vida ganhou grande repercussão no governo do presidente Lula, em especial. No entanto, foi um Programa alvo de críticas em função de não levar em conta aspectos relevantes como os avanços institucionais que Brasil alcançou recentemente, dentre outros (Arantes e Fix, 2009).

Primeiramente, é importante analisar se este programa de fato favorece as faixas de renda que mais necessitam e que concentra a parcela significativa do déficit habitacional, que seriam as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. De acordo com Arantes e Fix (2009) a tendência de que o subsídio habitacional é tradicionalmente tomado pela classe média e agente privados da produção imobiliária deve dominar novamente, mas com uma ressalva, uma vez que é necessário levar em conta o interesse político e eleitoral do governo em atingir a base da pirâmide. O governo Lula precisa dar acesso a casa para o seu eleitorado, as camadas de baixa renda da população.

Assim, o governo quer que os subsídios voltados para o mercado imobiliário favoreçam as faixas de baixa renda, em que tem maior apoio político, e de outro lado o mercado que quer aproveitar a oportunidade de subsidiar a produção de casa para os segmentos da classe média e classe média baixa obtendo ganhos econômicos. Mas depende do governo a expansão de oferta de crédito e do mercado para colocar em vigor a política social devido ao *“sucateamento dos órgãos públicos”*. Isto faz com que o governo e as empresas atuem juntos, com uma ligação de interesses econômicos e políticos (Arantes e Fix, 2009: Pg. 4).

O resultado da situação exposta é que uma análise do atendimento revela que o setor imobiliário favorece a *“faixa estreita de demanda que mais lhe interessa”*. A faixa de renda entre 3 e 10 salários mínimos, que corresponde a 15,2% do déficit habitacional, receberá 60% das unidades e 53% dos subsídios, podendo ter 70% do seu déficit atendido e satisfazendo o setor imobiliário. Enquanto o déficit habitacional da população urbana com renda inferior é de 82, 5% e receberá apenas 35% das unidades do pacote (Arantes e Fix, 2009).

O atendimento das necessidades daqueles que mais precisam ficará limitado ao *“marketing”* e a *“mobilização do imaginário popular”*. Ainda, o ingresso da faixa inferior só acontecerá de forma intensa se as empresas conseguirem fazer-las mais lucrativa. Para atingir tal objetivo, foi pleiteada junto ao governo a ampliação da produção voltada a estas faixas, para que o negócio se torne viável (Arantes e Fix, 2009).

Outro ponto a ser destacado diz respeito à ideologia da casa própria, que assim

como durante o regime militar, a promessa ao acesso a moradia foi concebido pelo trabalhador *“num contexto de apaziguamento das lutas sociais e de conformismo em relação às estruturas do sistema”*. Sendo a casa considerada um importante meio de *“integração social”*. Ainda, a casa própria é vista como uma segurança em momentos de crise, de inseguranças no trabalho e na velhice (pg. 6). Para a classe de políticos o programa se constitui uma importante operação de marketing para aumentar a base eleitoral, para o capital imobiliário representa a oportunidade de ganhos econômicos, sendo a *“mobilização do imaginário e da expectativa popular um excelente negócio”* (Arantes e Fix, 2009: Pg. 7).

No que se refere à desmercantilização da habitação como uma política de bem estar social, o trabalhador receberá uma casa com uma área útil de em que o metro quadrado chega a ser duas a três vezes maiores do que os mutirões auto geridos dos movimentos populares de São Paulo, e provavelmente em áreas periféricas das cidades. Os subsídios foram destinados ao setor imobiliário com a justificativa de que a habitação de interesse social (Arantes e Fix, 2009)..

A compreensão da moradia como direito e não como propriedade mercantil não aconteceu, bem como uma política de taxaçaõ urbana para induzir a ocupaçaõ e combater a especulaçaõ da terra e dos imóveis também não se observou e a adoçaõ de um *“modelo de aluguel subsidiado”* com o objetivo de desvincular o uso da propriedade privada e viabilizar a mobilidade do trabalhador entre o estudo e trabalho, dentre outras medidas que deveriam ser adotadas não se concretizou como em países de primeiro mundo (Arantes e Fix, 2009).

Ao mesmo tempo, o programa não se preocupou em ir além daquelas requisiçaõs exigidas pelo capital imobiliário em relaçaõ à qualidade do produto e seu impacto ambiental cujo objetivo é tornar os imóveis viáveis a sua venda. E a situaçaõ ainda é pior para as faixas inferiores uma vez que podem fazer escolhas nem exigências mediante a uma demanda tão grande. Ainda, os padrões nacionais e internacionais desconsideram as *“soluções para habitaçaõ social”* na elaboraçaõ dos pacotes e no molde de moradias que a CEF apresenta e que foram aprovadas tornando-se referencias as incorporadoras (Arantes e Fix, 2009: Pg. 8).

O programa de provisãõ habitacional deixado nas mãos da iniciativa privada faz com que as construtoras decidam o local onde será construído, que tipo de casa e como; não tendo os municípios nenhum poder de decisãõ e, em muitos momentos, contrariando a legislaçaõ local, uma vez que a proposta da CEF não vai de encontro a códigos de obras. Também não se acentua estruturas municipais de gestão nem controle do uso do solo (Arantes e Fix, 2009).

Os municípios são chamados pelo governo federal a *“doar terras públicas”* e *“outras benfeitorias aos empreendedores privados, de modo a serem atendidos mais rapidamente e*

por mais projetos – ou seja, acentua-se uma competição entre as cidades para atrair investimentos a todo custo”. Isto ainda levará a *“urbanização periférica”*, aumentando o gasto dos municípios com infraestrutura, serviços públicos e transportes (Arantes e Fix, 2009: Pg. 9).

Também não se observa o estímulo aos municípios para que estes coloquem em prática os instrumentos de reforma urbana que propôs o Estatuto das Cidades, uma vez que o programa MCMV motivou um tipo de urbanização e captura de fundos públicos que torna difícil a prática destes instrumentos. Assim destacam Arantes e Fix (2009):

“... aplicar a legislação de reforma urbana e “impor condições públicas” aos empresários privados parece algo desaconselhável no momento, pois a competição entre as cidades irá estimular o contrário. O pacote é, assim, pró-sistêmico e não promove qualquer mecanismo que contrarreste a lógica especulativa que ele próprio estimula” (Arantes e Fix, 2009: Pg. 10).

Ainda o *“modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia”* procura, no caso do Brasil, a maximização dos ganhos através da especulação da terra, já que os instrumentos do Estatuto das cidades não foram implementados. Parcela significativa do subsídio público para a provisão de moradia acaba ficando com o capital enquanto propriedade. Urbanisticamente este modelo promove a construção de casa térreas em conjuntos na periferia urbana ou na área rural, o que permite maiores ganhos às incorporadoras. Mais uma vez realçando a *“máquina patrimonialista-rentista”* consolidando o alastramento urbano, que é oneroso ao poder público e à sociedade (Arantes e Fix, 2009: Pg. 11).

Não se estimula neste pacote a ocupação de imóveis vagos que representam 83% do déficit. O pacote motiva o aumento do preço da terra e a especulação imobiliária que traz consigo a segregação espacial e a captura privada de investimentos públicos. Esta situação torna a política habitacional de interesse social cada vez mais distante da exequibilidade (Arantes e Fix, 2009).

Ainda há dois pontos fundamentais em relação ao pacote: aquele referente aos avanços institucionais recentes em política urbana no Brasil e outro em relação ao viés de política anti-cíclica que o pacote apresenta.

No que diz respeito aos avanços institucionais recentes em política urbana no Brasil, o Ministério das Cidades que foi uma novidade do primeiro governo Lula foi deixado de lado, assim como o Estatuto das Cidades e o Conselho das Cidades (órgão deliberativo mais importante do ministério), na criação do programa que foi elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, em contato com representantes dos setores imobiliários e da construção, como uma resposta à crise, *“desconsiderada diversos avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano bem como a interlocução com outros setores da sociedade*

civil” (Arantes e Fix, 2009: Pg. 12).

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que teria como função concentrar os recursos da política habitacional e regular o seu uso através da uniformização de critérios de acesso também foram ignorados, sendo os recursos direcionados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mais flexível e que atendias aos interesses do capital da construção (Arantes e Fix, 2009).

No que refere ao pacote como uma política anti-cíclica pode-se dizer que esta característica se justifica por apresentar, também, objetivos sociais. Quanto aos seus efeitos multiplicadores, a habitação popular limita-se à base dos produtos, com um poder multiplicador menor, devido à baixa renda das famílias beneficiadas fazendo com que poucos recursos pouco sejam direcionados ao investimento no imóvel depois de pronto (Arantes e Fix, 2009).

O programa, na sua concepção anti-cíclica, gerou uma grande quantidade de empregos em condições de precarização das condições de trabalho e também às custas da extração da maior parcela possível da mais-valia absoluta dos trabalhadores (Arantes e Fix, 2009).

Finalmente, do ponto de vista keynesiano, *“o pacote imobiliário não é uma política anti-cíclica, mas apenas uma política imobiliária que terá efeitos de médio prazo sobre o mercado de trabalho”*. Uma política anti-cíclica, na visão de Keynes, exige rapidez e desconsideração pela rentabilidade, e assim deve ser gerida pelo poder público (Arantes e Fix, 2009: Pg.14).

Uma política anti-cíclica não tem como objetivo a rentabilidade do negócio, nem a criação de novos negócios para o setor privado, como se verifica no “Minha Casa, Minha Vida”. A lentidão dos investimentos, bem como a *“preocupação com a rentabilidade privada descaracterizam o pacote como política anti-cíclica”* (Ibidem. Pg. 14).

No entanto, o MCMV é divulgado como política anti-cíclica e este *“marketing”* justifica a *“política habitacional privatista e a captura de fundos públicos por determinadas frações do capital”* (Arantes e Fix, 2009: Pg.14).

Ainda é importante lembrar que o programa surge como uma salvação ao setor de construção que começava a entrar em crise por fatores internos e externos. A partir de 2003 aconteceu um aumento da faixa de financiamento habitacional compulsório do FGTS e do SBPE para o setor imobiliário, levando a ampliação dos prazos de financiamento e a redução nos juros; também, em 1997, consolidou-se o instrumento de *“alienação fiduciária”*, que facilita ao credor a tomada do imóvel em caso de inadimplência, garantindo segurança ao setor privado (Arantes e Fix, 2009: Pg.15).

A abertura na Bolsa de Valores e a injeção de capital fizeram com que as empresas tivessem que crescer, tanto geograficamente quanto para faixas de rendas até então não

atendidas. Estes fatores contribuíram para um *“boom imobiliário”* a partir de 2007. A crise mundial agravou a situação. E o Estado age no sentido de evitar *“mercadoria não caia fora de circulação e possa dar seu ‘salto mortal’ de realização de valor”* (ibidem. Pg. 15).

3.3.4. BNH versus MCMV:

De acordo com Arantes e Fix (2009), o Sistema de Financiamento Habitacional (SFH) que criou o Bando Nacional de Habitação teve *“conseqüências mais estruturais para economia brasileira do que o pacote atual, de perfil conjuntural, formulado no calor da crise”*. A articulação entre BNH, FGTS e SFH teve também foi direcionado para sair da recessão que se passava na época e dinamizar um setor econômico importante crescimento e que foi um dos puxou o *“milagre econômico”* com um crescimento sólido por mais de uma década. Neste período a construção civil constituiu as principais empresas do setor e também atraiu trabalhadores migrantes nas cidades pagando salários menores e oferecendo condições ruins de trabalho que, no entanto, não exigia qualificação.

Neste aspecto, o BNH e o SFH criaram um sistema mais complexo do que o atual programa habitacional, *“com a perspectiva de uma política econômica baseada na mercantilização progressiva da cidade e da força-de-trabalho migrante”*. No entanto o seu objetivo era a expansão capitalista sem distribuição de renda, que se concentrou com as classes médias urbanas e empresas urbanas. Este sistema habitacional atuava expandindo a habitação em sua *“forma-mercadoria”* por meio de estruturas atrasadas e modernas articuladas, mobilizando terras, capitais, trabalhadores e consumidores *“numa máquina de produzir riquezas e consensos sociais”* (Arantes e Fix, 2009: Pg. 23).

No que se refere ao programa Minha Casa, Minha Vida, na concepção de Arantes e Fix (2009), este parece como um *“arremedo comparado à iniciativa do regime militar, sendo feito às pressas, sem de fato constituir um sistema consistente e duradouro de financiamento do setor”*. Mas este apresenta duas inovações, a primeira refere-se ao seu foco mais voltado para as camadas da população de baixa renda superiores a que apresentou o BNH. Em segundo, a oferta de moradias se estende para todas as faixas de renda, no BNH apenas para a classe média.

Ideologicamente, *“o mote da ‘casa própria’ e do ‘emprego’,..., é similar ao do regime, apesar de por agentes antagônicos na política brasileira e em momentos históricos distintos”*. Atualmente, ao conseguir a aderência das classes populares a conquista da moradia em um momento que é evidente o declínio das lutas sociais assim como a inviabilidade de mudanças mais profundas, como a reforma urbana, então, constitui-se um *“fantasia compensatória dentro do próprio campo popular – e não do seu inimigo direto”* (Arantes e Fix, 2009: Pg. 23).

Por fim, vale ressaltar que, através de estudos, tanto o BNH quanto o atual programa MCMV, pouca atenção deram à viabilidade da auto construção de casas, tanto no sentido de disponibilizar recursos, quanto para a capacitação de uma equipe técnica capaz de orientar o processo evitando a periferização das cidades, outro ponto que merece atenção nos dois programas aqui estudados. Tanto no BNH, como no MCMV, existiu, e existe, uma tendência a periferização das cidades, assentamentos em locais inadequados e distantes dos centros urbanos tornando a situação custosa a todos. Também nota-se nos dois programas a pouca atenção dada ao setor rural na questão habitacional.

Finalmente, quanto ao BNH vale lembrar que este não contava com subsídios, apenas utilizava recursos retornáveis, o que o tornava um sistema ainda mais excludente.

3.4. Conclusão:

De acordo com Bolaffi (1975), o problema da moradia no Brasil é real, no entanto, ao se referir ao BNH, diz que o problema está sendo tratado de maneira falsa e formulado segundo as necessidades da estratégia de poder e ideologias dominantes. Isto significa *“que formula-se problemas que não se pretende, e não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos”*. Ainda o autor diz que a solução é pensada como uma forma de garantir a manutenção do poder e da produção mercantil. (Bolaffi, 1975: Pg.40).

De acordo com Arantes e Fix (2009), o Minha Casa, Minha Vida formulou, assim como BNH, falsamente o problema habitacional. Ainda enfatiza que o pacote do governo Lula chama a atenção pela competência de articular um problema social real, a falta de moradias, à mobilização conformista do imaginário popular que lhe deu *“dividendos políticos e eleitoral”*, assim como os interesses capitalistas – seja nos ganhos especulativos com a renda fundiária, seja na produção de valor, em um setor abundante em mais-valia absoluta.

Ainda, o circuito imobiliário é considerado rico em combinações de diferentes modalidades de acumulação, rentismo, expropriação, captura de fundos públicos e espoliação urbana. Este circuito é capaz de associar diversos meios, lícitos ou não, de se obter dividendos²¹ (Arantes e Fix, 2009).

A habilidade de gerir espaços caóticos e precarizados de produção para tirar o máximo de rentabilidade leva as nossas construtoras a exportarem *“tecnologia de gestão”*

²¹ Os meios citados pelos por Arantes e Fix (2009) foram: superfaturamento de obras; modificações nas legislações em benefício próprio (sempre em detrimento do planejamento urbano); licitações fraudadas; corrupção; redução da fiscalização; financiamento de campanhas eleitorais; baixa taxação e regulação da renda fundiária; uso de fundos públicos, semi-públicos e financiamentos; subsidiados; predação ambiental; apoio a remoção de favelas; e a expulsão de pobres e moradores de rua; produção de territórios anti-urbanos em enclaves fortificados (condomínios fechados); estímulo a compra de campanhas de marketing (o sonho da casa própria, o desejo de status social, etc.); baixos investimentos nas forças produtivas (em pré-fabricação, máquinas e capital fixo); super-exploração nos canteiros de obra, etc. (Pg. 24)

para outros setores da economia, como uma de *“vanguarda da flexibilização produtiva”*. Por sua vez o *“circuito imobiliário”* constitui-se uma das pontes essenciais da financeirização da economia e do capital fictício (em suas diferentes formas, e agora, na de ações de empresas imobiliárias) com um fundamento real da produção do valor e de acumulação física de riqueza no território, junto a formas de acumulação por despossessão, de privatização de fundos públicos e riqueza social (Arantes e Fix, 2009: Pg. 24).

Desta situação vem a necessidade de tratar os reais problemas através da transformação das cidades, dos usos de direitos sociais que ela possibilita, ou seja, a cidade, nesta análise aqui feita, como expressão da cidadania, e não dos negócios imobiliários. Esta transformação só acontecerá via um *“programa radical de ‘reforma urbana’”*. Leia, Planos e o Estatuto das Cidades foram aprovados, porém pouco usados, e redigidos de maneira que houvesse restrições inviabilizando a aplicação *“na escala e rapidez necessárias para uma reforma urbana”* (Arantes e Fix, 200, Pg. 25).

De acordo com Arantes e Fix (2009) pode-se afirmar que a reforma urbana brasileira não se realizou e foi vetada de forma mais contundente que a reforma agrária. Para Floresntan Fernandes *apud* Arantes e Fix (2009) a impossibilidade da reforma se explica em um contexto histórico em que as reformas não têm como se realizar, as transformações sociais e das cidades devem acontecer dentro de um projeto socialista. Mas o autor vai dizer que no caso brasileiro, considerando o atraso, o idealismo ou pragmatismo das discussões nesse campo, nunca foi articulado um programa socialista. Sendo assim, seria necessário que este plano seja imaginado coletivamente pelas forças de esquerda, *“sob pena de assimilarmos novas derrotas e acumularmos resignações, sem termos uma perspectiva clara do que fazer e pelo que lutar”*.

Considerações Finais:

O estudo realizado neste trabalho procurou apresentar, inicialmente, as principais características do processo de urbanização, como este se deu, com especial atenção a partir da década de 1930, quando os interesses urbano-industriais passaram a ocupar um lugar central nas políticas econômicas do governo. Com o objetivo de entender a atual configuração dos centros urbanos no Brasil e para observar como o país se insere na atual lógica em que as cidades são compreendidas como um lugar competitivo ao.

Observou-se, neste processo, que se intensificou a partir da segunda metade do século XX, que a urbanização que até então entendida como “*suportável*”, passou a “*caótica*” por diversos motivos, dentre eles pode-se citar a densidade dos centros urbanos e suas periferias próximas, problemas de infraestrutura, alta demanda social por saúde, transporte, educação, habitação, saneamento. Problemas que até então eram, de uma maneira ou de outra, resolvidos pelo Estado ou setor privado (Cano, 2001: Pg. 7).

Além disso, como já citado, a constituição do BNH tratou de maneira falsa o problema habitacional e foi formulado de acordo com as necessidades da estratégia de poder e ideologias dominantes (Bolaffi, 1975). Não obstante, a implementação da política atendeu principalmente a classe média e os interesses das empresas privadas, e formou-se também uma política econômica “*continuada de crescimento econômico baseado na mercantilização progressiva da cidade e da força-de-trabalho migrante*” (Arantes e Fix, 2009).

É notável que as políticas adotadas pelo governo no período da ditadura militar privilegiaram o investimento voltado para o crescimento e diversificação da economia em detrimento dos investimentos sociais. Para reverter o quadro seria necessária uma revisão da área de planejamento urbano e social, mas o que se observou foi o descaso em relação a estas questões urbanas, sociais e ambientais (Cano, 2001).

Ainda vale ressaltar que os ditames em vigor da utopia tecnocrática estavam em perfeita sintonia com o regime vigente na época, descrevendo seus pressupostos urbanísticos e econômicos. A sua crise, veio junto com a crise do regime militar.

O vazio deixado pela utopia tecnocrática veio a ser ocupada pela utopia da “*cidade empresa, a cidade de mercadoria, a cidade negócio, dirigida pelos empresários*”, determinado o futuro das cidades brasileiras (Vainer, 2003).

O esgotamento do modelo fordista de produção, bem como a ascensão neoliberal e a perda de efetividade da regulação estatal sobre fluxos de capitais levou a uma mudança no contexto macroeconômico afetou a estruturação e funcionamento dos sistemas urbanos e fez das cidades “*lôcus privilegiado*” de produção do “*capital simbólico*” (Compans, 2005).

A ascensão local fez crescer, como já analisado anteriormente, o seu poder sobre os

processos decisórios, disputando recursos, benefícios públicos, regulações (Cano, 2004).

Esta situação fez com que a *“atração de investimentos”* se tornasse fundamental nas agendas locais, o que determinou a criação de uma agenda pública fundamentada nos interesses de determinados grupos sociais. As *“cidades globais”*, então, recebem os grandes negócios competitivos, essências para a acumulação e foco da política urbana que é traçada a partir de então (Cano, 2004).

Neste contexto o *“planejamento estratégico”* apareceu como um mecanismo direcionado ao setor privado e com objetivo de estimar a melhor circunstância para que uma determinada organização pudesse funcionar da maneira mais eficiente possível, considerando as especificidades de um contexto mercadológico. O seu emprego ao setor público tem sido fundamental para arquitetar um esforço para lançar ações fundamentais que orientam as norteariam empresas, cidades, região ou país para alcançar seus objetivos (Compans, 2005).

O planejamento estratégico é fundamental para instituir o alicerce para a concretização de seus discursos de do seu projeto de cidade relacionado à cidade mercadoria, a cidade empresa, sendo *“patriotismo de cidade”* um resultado bem sucedido e consolidando a utopia da cidade empresa, da cidade mercadoria (Vainer, 2003).

Na década de 1990, o resultado da predominância de tal idéias para o planejamneto urbano, como ressalta Cano (2004), Bonduki (2008) Et al., de acordo com os fundamentos que encontrava-se em pauta nacionalmente e internacionalmente, foi um abandono de políticas voltadas tanto para a área urbana, quanto social, que iam de encontro com a utopia vigente.

Em 2003, embora a criação do Ministério das Cidades tenha sido representativa de um grande avanço em relação ao Planejamento Urbano, como já destacado, para Ermínia, em sua entrevista a Correio Cidadania (Março de 2010), houve uma regressão nos debates sobre as cidades nos últimos anos, os governantes se preocupam com obras que podem ser concluídas durante o seu mandato, e não obras de longo prazo como um sistema de transportes. Não existe em progresso no sentido de conter a lógica da destruição da cidade. Ainda, se for considerado a proposta da agenda da reforma urbana, com um movimento unificado, nacional, hoje encontra-se mais fragmentada. Ao mesmo tempo, este ministério além de sofrer cortes de verbas, foi tomado por interesses políticos imediatos logo após o começo de uma nova gestão presidencial.

A elaboração do Programa Minha Casa Minha Vida deixou de lado os avanços alcançados pelo Ministério das Cidades. Ao mesmo tempo a Caixa Econômica Federal está subordinada ao Ministério da Fazenda. Este pacote nada mais foi do que um programa cujo principal objetivo foi minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego no Brasil,

sendo esta uma prioridade emergencial, de acordo com Ermínia Maricato em sua entrevista a Carta Maior (Maio, 2009).

O pacote não se refere à questão urbanística e deixa a falha em relação à habitação social. Ainda, o programa não faz alusão alguma em relação ao tipo de emprego que criaria, marcando uma continuidade das condições precárias e predatórias que caracterizam a força de trabalho na Construção Civil. No que diz respeito à questão urbana, impactos negativos foram gerados em função da localização inadequada.

De acordo com Ermínia, o impacto sobre a política urbana e fundiária, a aderência ou não ao déficit habitacional pelas camadas de baixa renda merecem destaque no programa em questão.

No que diz respeito à política urbana e fundiária, de acordo com a autora, “*a habitação é uma mercadoria especial*” e a moradia determina a necessidade de pedaço de terra, daí derivando a sua complexidade do Brasil. Este pedaço de terra que por sua vez deve ser urbanizado, ou seja, deve contar com redes de água, energia, esgoto, drenagem, transporte coletivo, equipamentos de educação, saúde, abastecimento, etc.

A autora ressalta que com a criação do Estatuto das cidades, o Brasil constituiu uma das leis urbanísticas mais avançadas do mundo com o objetivo de regular a aplicação da função social da propriedade por meio do Plano Diretor, mas tanto o Estado quanto sociedade lutam contra a sua aplicação. Ermínia Maricato em sua entrevista ao Correio Cidadania (Março de 2010), diz que os Planos Diretores são “*vagos*”, não distinguem as terras ociosas da cidade que deveriam sofrer de IPTU progressivo, algo que não é definido nos planos. Ademais, a autora ressalta que antes de pensar no planejamento das cidades, deve-se pensar na “*produção da cidade*” que se constitui em um problema mais grave, e não discutir apenas leis e instrumentos.

Os pobres “*não cabem nas cidades*”, e a moradia a esta população vem sido construída em terras distantes, mantendo os fatores que sustentam a desigualdade urbana, que são a valorização imobiliária e fundiária. O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida deixou foi realmente relevante sobre o preço da terra, gerando novas áreas de risco e exclusão territorial, e grande parte da população que não é incluída no mercado imobiliário formal, recorre à autoconstrução, sem conhecimento das leis.

O estabelecimento de uma gestão sobre o solo urbano não se constitui no curto prazo, como as políticas que os governos procuram implementar, mas sim no longo prazo. Enquanto isso fortunas vem sendo feitas sobre a renda imobiliária, o que é consequência de investimentos públicos em determinadas áreas da cidade e também do crescimento urbano. Não deixou-se de lado os interesses clientelistas, rentistas das políticas e o Programa Minha Casa, Minha Vida deixa esta situação evidente ao proporcionar a faixa de renda de 6 a 10 salários mínimos, que concentra parcela pequena do déficit, unidades de até 500 mil reais,

algo absurdo se o perfil de renda da sociedade brasileira for analisado. Isto mostra um mercado “*viciado no ‘produto de luxo’*” e contribui para que as empresas adquiram terras, devido à abertura de capital na Bolsa de Valores, atendendo a seus respectivos interesses.

É importante colocar que mesmo sendo o programa Minha Casa, minha Vida em pacote lançado em âmbito nacional, e não com o intuito de tornar as cidades mais competitivas internacionalmente, este pacote atende aos interesses do grande capital, das construtoras, empreiteiras. Não observou-se uma mudança de viés na sua formulação que nada se parece com a Utopia Democrática de Cidade, exposta neste trabalho, que dá acesso a todos a cidade, e, vale dizer novamente, que não foi pensado como uma política urbana. O programa acaba por acentuar a desigualdade e a segregação do espaço.

O que se pode dizer a respeito da utopia de cidade vigente no Brasil, bem como o direcionamento de nossas políticas urbanas é que esta ainda é direcionada aos investimentos dos capitais internacionais, e como ressalta Cano (2004) que “*em se tratando de política urbana,..., podemos dizer que a conjunção do pêndulo na conjunção liberal ainda está prosperando*”.

Com isto, com a cidade sobre a égide do planejamento estratégico e com “*patriotismo*” tornou-se o espaço do exercício de um “*projeto empresarial*” sob uma liderança personalizada e carismática, transformando-se em “*mercadoria, empresa ou em pátria*”.

Referências Bibliográficas:

_____. A Mobilidade Urbana no Brasil. In: Infraestrutura Social e Urbana: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas, Livro 6, Volume 2, Capítulo 16, IPEA, Brasília, 2010.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2 ed. São Paulo: Editora Alfa - Omega, 1982, p. 37-70.

BONDUKI, N. "Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula". In: Arq.urb – Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo. Nº1. 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arg.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2009), Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida.

CANO, Wilson (1989). Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. In Revista de Economia Política, n.1:1-3.

COMPANS, Rose (1999). O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais 1: 91-114.

_____. Diagnóstico e Desempenho Recente da Política Nacional de Habitação. In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e políticas Urbanas, Volume 2, Capítulo 14, IPEA Brasília, 2009.

_____. Diagnóstico e Desempenho Recente da Política Nacional de Saneamento Básico. . In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e políticas Urbanas, Volume 2, Capítulo 15, IPEA Brasília, 2009.

_____. Diagnóstico e Desempenho Recente dos Programas Federais de Transporte Público e Mobilidade Urbana. . In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e políticas Urbanas, Volume 2, Capítulo 16, IPEA, Brasília, 2009.

FAGNANI, Eduardo. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/1992. Cadernos FUNDAP, v. 21, p. 183-215, 1997.

FAGNANI, Eduardo. Política Social e pactos conservadores no Brasil – 1964/92. Economia e sociedade, Revista do Instituto de Economia da Unicamp. Campinas: IE – Unicamp, n. 8, a Tese de Doutorado (2005)

FARIA, Vilmar (1991). Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. In Novos Estudos CEBRAP, 29:98-119.

FERNANDES, A. C. A.; Cano, W. O movimento do pêndulo: justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo. In: Clélio Campolina Diniz; Mauro Borges Lemos. (Org.). Economia e Território. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

FURTADO, Bernanrdo Alves. Sugestão de Alternativa Técnico-Política para Instrumentalização do Planejamento Metropolitano. Brasília, IPEA, 2009.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. O Plano Diretor e a Função Social da Propriedade Urbana. Brasília, IPEA, 2008.

Levbre, Henri. A Revolução Urbana, Editora UFMG. Belo Horizonte, 2008

MATA, D.; JATOBÁ, S. U.; ROCHA, J. D.; MOTTA, D.; Bursztyn, M. A. A. A Oferta Habitacional e o Licenciamento Ambiental para Fins Urbanos. In: In: Boletim Regional, Urbano e Ambiental, IPEA, Julho de 2009.

MARICATO, Ermínia. Dimensões da Tragédia Urbana. In: Revista com Ciência, n. 29, Março de 2002.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: Políticas Social-Acompanhamento e Análise, IPEA, 2006.

Mota, F. C. M.; Inserção Externa e Território: Impactos do Comércio Exterior na Dinâmica Regional e Urbana no Brasil (1989-2008), Campinas, Instituto de Economia – Unicamp, Tese de livre-docência, Dezembro de 2010.

MOTTA, Diana; MATA, Daniel. Crescimento das Cidades Médias. Brasília IPEA, 2008

OLIVEIRA, Francisco. A Economia da Dependência Imperfeita. RJ. Graal, 1977, Capítulo 3

PAIVA, Cláudio C. Planejamento e Gestão Urbana: Uma Análise Crítica da Experiência Brasileira, Dissertação (Mestrado), Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2001.

_____. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), Brasília, Novembro de 2004.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira, Editora Edusp, 5ª Edição. São Paulo, 2005.

RIBERIRO, L. C. Q.; RODRIGUES, J. M.; SILVA, E. T. Esvaziamento das Metrôpoles e Festa no Interior? In: Boletim Regional, Urbano e Ambiental, IPEA , julho de 2009

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano: Novas Perspectivas para Velhos Temas. In: Luís Ribeiro; Orlando Júnior (Org). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana – O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias. In: Novos Estudos n. 89, Março 2011.

TAVARES, Maria Conceição. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. 3ª Edição, Campinas, Instituto Economia, Unicamp, 1998.

VAINER, Carlos B. (2000). Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia

discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília F. VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. (2000). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes.

VAINER, Carlos. Utopias Urbanas e o Desafio Democrático. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 105, p. 25-31, 2003.

ARANTES, P. F.; FIX, M. “Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação”. In: *Caros Amigos*, 2009. Disponível em: <http://carosamigos.terra.com.br>. Acesso em Ago. 2009.

Sites:

www.caixa.gov.br

www.ibge.com.br

www.ministériodascidades.gov.br

www.caratamaior.com.br