

Metamorfoses do poder político nas cidades: a disputa hegemônica entre a cidade-mercado e a cidade-direito

Metamorphoses of political power in the cities: the hegemonic struggle between market-city and rights-city

RENATO BARBOSA FONTES*

DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2021.161.007>



RESUMO

Este artigo busca compreender a complexa e multifacetada relação de poder político entre espaço urbano, sociedade e Estado na acumulação capitalista. A política urbana no Brasil, especialmente, após aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, apresentou uma possibilidade de instaurar novas práticas de planejamento urbano e de gestão democrática. No entanto, a gestão das políticas urbanas tornou-se alvo de distintos projetos de cidade, especialmente pelo importante papel que o espaço urbano representa para a reprodução do capital e para a vida nas cidades. O presente texto investiga as características dos principais projetos em disputa, identificados sinteticamente como cidade-mercado e cidade-direito, e suas contradições diante do Estado capitalista, cuja discussão se localiza à luz da teoria de tradição marxista.

Palavras-chave: Política urbana. Neoliberalismo. Empreendedorismo urbano. Reforma urbana.

ABSTRACT

This article aims to understand the complex and multifaceted relationship of political power involving urban space, society and the state in capitalist accumulation. Urban policy in Brazil, especially after approval of the City Statute in 2001, brings a possibility of introducing new practices of urban planning and democratic management. However, the management of urban policies has become the target of different city projects, especially due to the important role urban space plays considering the reproduction of capital and life in the cities. This text investigates the characteristics of the main disputed projects, synthetically identified as “market-city” and “rights-city”, and their contradictions with the capitalist state. The Marxist theory shed light in the whole discussion.

Keywords: Urban policy. Neoliberalism. Urban entrepreneurship. Urban reform.

1. INTRODUÇÃO

As últimas décadas do século XX foram marcadas pela transição do regime de acumulação fordista para um regime de acumulação flexível e pelo aprofundamento da integração internacional econômica, social e política entre diversos países e continentes, o que, presumivelmente, reorientou o padrão de intervenção dos Estados. As ideias de efetividade do Estado administrativo, de soberania do Estado territorial, de identidade coletiva e de legitimidade democrática, tão caras ao Estado nacional, cederam espaço a uma macropolítica econômica neoliberal que, entre outros efeitos, respaldou a redução da capacidade dos Estados nacionais quanto a suas funções produtivas e a sua estrutura administrativa.

No Brasil, no plano das políticas públicas, o quadro mais recente de difusão das reformas neoliberais tem sido caracterizado por uma inflexão das políticas sociais, pelo crescimento do trabalho desprotegido e sem expressão sindical, pelo agravamento das desigualdades sociais nas cidades — refletindo diretamente na forma de distribuição de bens sociais e de acesso a eles no território —, pelo questionamento do caráter público da política e pela privatização de algumas atividades sob controle do Estado.

Na gestão urbana das cidades, o uso cada vez mais frequente pelo Estado das parcerias público-privadas (PPPs), como estratégia para viabilizar projetos de reestruturação urbana, tem sido questionado por autores brasileiros como Vainer (2013), Maricato (2011) e Santos Junior (2016), e, manifestamente, por distintos segmentos da sociedade civil organizada, que questionam a (re)orientação do planejamento público segundo interesses privados e de alto impacto territorial no que se refere à segregação socioespacial urbana.

Para autores como Harvey (2006) e Theodore, Peck e Brenner (2009), existem evidências de que a aproximação do capital e do Estado na operacionalização da política urbana envolve alterações na legislação e na estrutura institucional do Estado e promove a construção de novos modelos de governança de características neoliberais, com diversas implicações para a dinâmica das cidades.

A análise política da conexão entre capitalismo, Estado e elaboração de políticas públicas exige estar atento a questões que estejam associadas a esses fatores. O Estado não é um elemento insólito, neutro ou meramente técnico, no sentido de indiferença em face do todo social. Nele, estão imbricadas diversas relações históricas e societárias.

Por esse motivo, é importante afastar-se de qualquer perspectiva dogmática ou determinista na interpretação das influências do capital sobre o Estado. Afinal, o Estado não traduz os interesses da classe dominante de modo mecânico; pelo contrário, para se manter no poder em determinados contextos, e dependendo dos interesses em jogo, sua direção hegemônica pode sofrer alterações e necessitar fazer concessões. Além disso, entendemos que segmentos e atores podem alterar seu grau de protagonismo ou passividade dentro de um contexto histórico, influenciando diretamente a forma de uma determinada luta.

Quando tratamos da elaboração e desenvolvimento das políticas urbanas, especialmente aquelas de indução do uso e ocupação do solo, é imprescindível compreender as relações societárias de produção. Isto é, o espaço é sempre um espaço hierarquizado — como já dizia Bourdieu (2007) —, e sua ocupação denota uma função estratégica para a reprodução social da sociedade, pois serve a uma determinada lógica que, ao menos nos dois últimos séculos, tem sido a lógica do capital. O espaço é, desse modo, um meio e não um fim; sobretudo, é meio indispensável para a manutenção de uma hegemonia econômica e, dialeticamente, possibilidade, também, para a resistência e luta contra-hegemônica.

O espaço urbano na sociedade capitalista é, também, uma mercadoria e alvo de disputa, travada entre os que querem dele melhores condições e oportunidades para sua reprodução social e aqueles que o tratam como um grande negócio, do qual objetivam extrair lucros, juros e rendas.

O Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001), principal marco regulatório da política urbana brasileira, aproxima-se de 20 anos de vigência. Apesar disso, ainda é ponto de diversos debates em torno de suas diretrizes, de seus instrumentos e da sua aplicação pelas gestões locais, quer seja pelas possibilidades de reversão do quadro de exclusão territorial em que se encontram as cidades brasileiras, quer seja por questionamentos em relação à sua efetividade, à eficácia da participação popular e à utilização de seus instrumentos para a legitimação de políticas engendradas por interesses privados. Nesse sentido, cabe refletir sobre até que ponto as diretrizes e os instrumentos prescritos na legislação e aplicados a partir dela estariam, em maior ou menor grau, associados a uma ampliação progressiva de direitos conduzida pela sociedade no plano local ou às necessidades de acumulação e competição, no contexto de uma economia globalizada, conduzidas por uma coalizão de forças mais ampla.

Este artigo trabalha com a hipótese de que há uma disputa entre distintos projetos de cidade pela hegemonia da política urbana, especificamente com o intuito da apropriação, da ocupação e do uso do solo urbano nas cidades, sintetizados aqui em dois tipos ideais, tomando emprestados os termos de Santos Junior (2008): cidade-mercado e cidade-direito.

No primeiro paradigma, situam-se as estratégias de “empreendedorismo” urbano e certos modelos de planejamento estratégico. Essa política transitaria no interior das relações de mercado, em que o poder de coerção econômica tem forte papel no tipo e modo de implementação das ações do poder público. A norma em questão busca sua legitimação por meio de estratégias fundadas nos modelos de planejamento estratégico, importando experiências bem-sucedidas e de modelos acertados de outras cidades.

O segundo paradigma estaria vinculado a certas práxis sociopolíticas. Ele afirma o papel central do poder público no planejamento urbano, em diálogo aberto com a sociedade civil, e o seu compromisso com o enfrentamento dos processos de exclusão decorrentes da prevalência dos interesses privados na lógica de gestão do uso e ocupação do solo urbano.

Desse modo, os paradigmas cidade-direito e cidade-mercado estariam imbricados, como resultado de lutas políticas, econômicas e ideológicas, mas, também, como uma política de compromisso por parte da administração pública, lidando com constrangimentos e os enfrentando para a aplicação de seus projetos, o que tornaria necessária uma série de acordos e concessões.

Isso posto, o objetivo deste artigo é discutir as características dessa disputa no âmbito da política urbana brasileira. Acreditamos que, no caso brasileiro, a política pública demonstra acomodar certos interesses de frações de classe, até mesmo antagônicos, como uma estratégia de proteção de seu interesse geral de longo prazo, isto é, a reprodução das condições para a acumulação.

Afora a presente introdução e as considerações finais, este artigo está dividido em duas partes. Na primeira, são discutidas as características dos dois paradigmas, cidade-mercado e cidade-direito, como categorias generalizantes e sujeitas a perder seu valor explicativo.

As categorias que descrevem uma concepção de planejamento urbano, cidade-mercado e cidade-direito, já apresentadas nesta introdução, possuem um caráter orgânico e conflituoso e são discutidas em separado exclusivamente para ampliar sua capacidade heurística.

A nosso ver, nos aparelhos de Estado, há uma disputa hegemônica na qual coexistem esses dois vieses, com graus variáveis e desiguais de oposição e de força de atuação conforme a época e o lugar, contudo sendo preponderantes aqueles mecanismos que ajudam na reprodução do capital. Nessa luta pela hegemonia estatal, o Estado cumpre seu papel no bloco do poder ao dar um direcionamento à política urbana. Tanto um paradigma como o outro procuram se legitimar diante da sociedade e precisam lidar com processos de acumulação que, por vezes, sofrem constrangimentos na sua aplicação, o que torna necessária uma série de acordos e concessões durante esse processo.

Isto posto, no decorrer deste artigo valemo-nos da tradição teórica marxista, em especial da obra de Gramsci, não só por estar atenta às transformações do Estado capitalista, mas, também, por refletir sobre como a sociedade civil associa-se à disputa hegemônica da política. Acreditamos que esse autor traz um ganho para a compreensão e discernimento dos projetos societários que disputam o Estado como espaço de poder, e por conceber essa disputa não apenas como um processo de dominação de uma classe sobre outra mediante os meios de produção, mas também pela luta das ideias, uma luta pela hegemonia, um desdobramento das formas de luta de classes.

2. ESTADO E HEGEMONIA NEOLIBERAL

A década de 1970, em especial nos países ocidentais do eixo norte, é marcada por um movimento de avanço de uma ideologia política e de um consenso em torno da necessidade de reformas macroeconômicas. O poder político passou a sofrer in-

terferência direta dos credores do Estado no destino da política pública e influência direta das negociações dos mercados. Os mesmos *slogans* econômicos convencionais estavam inseridos no diálogo da administração pública: “é preciso reduzir o déficit, devemos combater a inflação, a economia está superaquecida, é preciso detê-la” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 20).

Nesse período impulsionou-se o processo de reestruturação capitalista nas mais diversas instâncias da vida social. O sistema de contradições oriundas do capitalismo fordista-keynesiano culminou, nesse período, numa

derrota das forças sociais do trabalho e a vitória das forças políticas do neo-conservadorismo neoliberal. O complexo de reestruturações capitalistas [...] é expressão da luta de classes nas mais diversas instâncias da vida social. A derrota das forças sociais, políticas e ideológicas do trabalho conduziu a nova temporalidade histórica do capital: o capitalismo global sob dominância financeira e direção política neoliberal (ALVES, 2012).

Institucionalmente, esse movimento de reformas teve nos organismos multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Consenso de Washington, de 1989, seus principais expoentes, produzindo profundas alterações na agenda política dos governos dos países, sobretudo aqueles em desenvolvimento.

Conforme descreve Chossudovsky (1999), esses órgãos reguladores são estruturas administrativas, ou melhor, uma burocracia internacional com o objetivo de supervisionar as economias nacionais por meio da deliberada manipulação do mercado, operando dentro do sistema capitalista e respondendo a interesses econômicos e financeiros hegemônicos por meio dos aparelhos do Estado¹:

nos grupos dos países as dívidas públicas aumentaram além dos limites na década de 1980 (ultrapassando US\$ 13 trilhões em 1995) [...]. O acúmulo de grandes dívidas públicas nos países do Ocidente conferiu aos interesses financeiros e bancários não só uma alavancagem política, mas também o poder de ditar a política social e econômica do governo (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 14).

Não podemos deixar de observar que, em meio a esse contexto, no qual se insere o fim da União Soviética, em 1991, deu-se um processo de forte modificação da economia mundial. A política hegemônica neoliberal forjou um “consenso político” em torno de uma política macroeconômica, especialmente nos países da OCDE. Parte significativa das recomendações pode ser sistematizada em três condições:

(i) diminuição do tamanho do governo, através da demissão de funcionários desnecessários/despreparados, da terceirização de funções e privatizações de empresas públicas, das políticas de descentralização; (ii) eliminação dos pro-

1 Chossudovsky (1999) cita o empréstimo de US\$ 2 bilhões concedido pelo FMI ao Brasil em 1991, que comprometeu o governo brasileiro a realizar um ajuste fiscal de 65% de suas despesas correntes para arcar com o serviço da dívida.

gramas e políticas sujeitas ao controle clientelista e ao poder de influência das burocracias, que possam oferecer condições para a prática da corrupção; (iii) submissão de órgãos públicos e seus dirigentes e funcionários à lógica do mercado, de forma a aumentar o seu desempenho, por meio de pressões e incentivos da livre competição, e o controle exercido pelos consumidores (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 40).

Esses quesitos caracterizavam um discurso ideológico que, por um lado, disseminava a crítica à ineficiência e obsolescência do Estado no que tange à sua produtividade, no âmbito das novas exigências impostas pela globalização aos Estados, e, por outro, apontava como saída a privatização, desregulamentação e diminuição de impostos. Esse direcionamento hegemônico continha em si, também, a ideia ludibriadora de um desengajamento estatal que liberasse a ação de capitais privados em áreas até então regidas por princípios não mercantis. Segundo Dardot e Laval (2016), trata-se, na realidade, da vontade de impor ao cerne da ação pública os valores, as práticas e o funcionamento da empresa privada, e de instituir uma nova prática de governo em que o Estado seja mais flexível, reativo, fundamentado no mercado e orientado para o consumidor.

Como nos recordam esses autores, o neoliberalismo foi (e ainda é), muitas vezes, tratado como uma “retirada” do Estado e uma ampliação dos domínios de acumulação do capital. Contudo, é mais coerente tratá-lo como uma corrente ideológica que age na transformação da ação pública, tornando-a uma esfera regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam as empresas privadas.

Nicos Poulantzas, em sua última entrevista em 1979, antes de falecer, já percebia, de maneira perspicaz, a falácia dos enunciados neoliberais que assumem a forma de um

discurso antiestatal disfarçado de liberação do indivíduo de usurpações do Estado. Embora os partidários desse neoliberalismo se apresentem às vezes como ferventes administradores de um anarcocapitalismo [...], o Estado continua desempenhando uma função orgânica na reprodução do capital. O que preconizam é a retirada, de fato já iniciada, das funções sociais do Estado-providência [...], que também foram uma conquista das massas populares (POULANTZAS, 1983, p. 77-78).

No caso brasileiro, carente de uma política de bem-estar social como ocorreu em parte da Europa, o chamado Estado desenvolvimentista, vivenciado entre o final de 1960 e meados dos anos 1970, não foi além da concretização de um processo rápido de industrialização. A rápida transformação do processo produtivo não foi acompanhada por um crescimento dos salários nem por qualquer evolução substancial de garantia de direitos sociais. É sempre importante demarcar que o (frágil) regime

democrático estabelecido depois de 1945 foi interrompido por uma ditadura militar por cerca de 20 anos (1964-1985) e limitou “qualquer avanço social significativo que poderia ter sido alcançado como subproduto do rápido processo de modernização econômica que se desenvolvia no país” (ROLNIK, 2015, p. 267). O modelo desenvolvimentista desprovido de uma perspectiva cidadã resultou em uma das sociedades mais desiguais do mundo, com dificuldade de atendimento de necessidades básicas da população, entre elas o acesso à habitação. Combinado com uma estrutura de regulação fundiária excludente, o modelo de urbanização estabeleceu “as condições de espraiamento de enormes assentamentos autoconstruídos nas franjas urbanas, em que formas ambíguas de segurança de posse e padrões não planejados de uso do solo prevalecem” (ROLNIK, 2015, p. 267).

É relevante mencionar que o marco do início de reversão desse quadro, no campo normativo e social, é o processo constituinte, a partir da reabertura democrática, em 1985, que culmina na Constituição Federal de 1988 e, mais especificamente, nas regulamentações setoriais que se seguiram, tais como a Lei Orgânica da Saúde e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990; a Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996; e o Estatuto da Cidade, em 2001.

A compreensão do caso brasileiro implica considerar que toda essa normatização ocorreu em um contexto global de avanço dos ideais neoliberais. Ao passo que a cidadania ensaiava tomar corpo ao longo do processo de redemocratização (mobilização das organizações da sociedade civil, iniciativas em políticas públicas, arranjos de participação popular em conselhos e conferências etc.), o quadro internacional do capitalismo caminhava em um sentido oposto, arregimentando Estados para reformas macroeconômicas neoliberais, impondo um desmonte de políticas de bem-estar social, privatizando atividades públicas, fragilizando organizações classistas etc.

No decorrer da década de 1990, as reformas de orientação neoliberal resultaram na adoção de novos arranjos de liberalização do mercado e de políticas de privatização pelos países em desenvolvimento como forma de estabilização e de um esperado crescimento econômico. No entanto, mesmo com certa coerção exógena para manutenção desse processo, havia — e certamente ainda há — uma série de limitações para levar avante essa agenda. Tal como no caso brasileiro, alguns desses governos são historicamente marcados

pelo clientelismo, pelo fisiologismo, pela ausência de sentido público, pela incompetência de seus funcionários, por programas e projetos mal dimensionados, que geram frequentemente serviços públicos de baixa qualidade, práticas de corrupção e suborno, gastos excessivos, entre outras práticas condenadas (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 39).

Esse autor sugere que o êxito dessas reformas exigiria, também, a implementação de mudanças institucionais na estrutura do Estado de forma a atender aos no-

Parece haver uma disputa desigual na elaboração de políticas urbanas entre os agentes que produzem o espaço urbano e aqueles que usufruem da cidade como meio de reprodução social. O desenvolvimento da cidade capitalista demarca o próprio espaço como uma mercadoria em disputa e, conseqüentemente, gera diversos impasses para a reprodução social

vos papéis requeridos pelas transformações em curso, entre as quais se destacariam as parcerias público-privadas.

Parece haver uma disputa desigual na elaboração de políticas urbanas entre os agentes que produzem o espaço urbano e aqueles que usufruem da cidade como meio de reprodução social. O desenvolvimento da cidade capitalista demarca o próprio espaço como uma mercadoria em disputa e, conseqüentemente, gera diversos impasses para a reprodução social. No caso das cidades brasileiras, essa questão é expressa na irregularidade fundiária e na degradação ambiental, na habitação inadequada ou inexistente, na precariedade e na deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e pouca qualidade do transporte coletivo, como também nas práticas de gestão urbana. Nessa perspectiva, para Maricato,

as cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda. Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas — transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo e segurança. [...] A cidade não é apenas redução da força de trabalho. Ela é um produto, ou, em outras palavras, também um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam com sua produção e exploração lucros, juros e rendas. Há uma disputa básica, com um pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos (MARICATO, 2014, p. 66).

É nessa disputa por modelos e projetos urbanos que as cidades se tornam arena de ambições e interesses distintos. Isso posto, traçamos dois paradigmas que acreditamos representarem essa disputa por um modelo: a cidade-mercado e a cidade-direito, com seus diferentes impactos, hegemônicos e contra-hegemônicos, sobre as políticas urbanas que, ainda que apresentem suas próprias disputas e frações internas, configuram-se em determinados modelos analíticos, seja pelos interesses em comum em bandeiras e plataformas de reivindicação, seja pelas estratégias de governança.

2.1. CIDADE-MERCADO: EMPREENDEDORISMO URBANO E COMPETITIVIDADE ENTRE AS CIDADES

A análise do desenvolvimento urbano exige desassociá-lo do viés exclusivamente (orientado pelo crescimento) econômico e entendê-lo em meio a uma disputa pelo direcionamento necessário de mudanças no uso do solo em razão de interesses da cidade. Isso significa entender a cidade como um *espaço* onde se dá a acumulação do capital, mas que também é um *espaço para se viver*.

Trata-se de um tipo de conflito social e de interesses pelo uso distinto do espaço: em termos marxianos, aquele relacionado ao *valor de uso* (espaço como lugar de se viver, como um bem consumido, ou o que o lugar representa para seus habitantes) e aquele relacionado ao *valor de troca* (espaço como mercadoria capitalista; valor que se apresenta para aqueles interessados em extrair dele um benefício econômico exclusivamente em forma de renda ou lucro).

Na cidade capitalista contemporânea, a dimensão dos valores de troca se sobrepõe aos valores de uso. Logan e Molotch (1987, p. 17), ao analisarem o caso das cidades americanas, descrevem esse fenômeno como uma *máquina de crescimento* em que as “classes rentistas” se organizam em coalizões que tornam as cidades em verdadeiras “empresas devotas ao crescimento da renda agregada através da intensificação do uso do solo urbano”.

Arantes (2013) interpreta a ideia de *máquina do crescimento* como uma coalizão de elites centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, [que] conformam as políticas urbanas à medida que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza [...]. No coração dessas coalizões, a classe rentista de sempre [...]: incorporadores, corretores, banqueiros etc., escorados por um séquito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos [...] enfim, nossos dois personagens desse enredo de estratégias: planejadores urbanos e promotores culturais (ARANTES, 2013, p. 27).

Essa *máquina do crescimento* apresenta-se, antes de tudo, como uma força capaz de utilizar fundos e recursos públicos em favor de uma apropriação privada dos ganhos que o espaço propicia.

Para entender essa questão, Brenner (2018) retoma uma linha histórica (sobre a qual nós não teremos espaço para nos aprofundar) que resume o papel das cidades e dos Estados na geografia histórica do capitalismo em longo prazo. Desde o início do chamado Período Moderno até períodos mais recentes, as economias territoriais do Estado-nação, gradativamente, uniram as geografias das cidades e a urbanização. Conforme as cidades passaram a se subordinar ao poder político dos Estados, integraram-se gradativamente aos regimes de acumulação escalonados nacionalmente. O final do século XIX seria marcado pela caracterização das cidades como *máquinas de produção* em massa pelo processo fordista.

É essa configuração do capitalismo mundial centrada no Estado — estabelecido com base em um relacionamento espacialmente isomórfico entre a acumulação de capital, urbanização e regulamentação dos Estados — que vem se revelando desde a crise econômica global do início da década de 1970 [...]. O relacionamento historicamente consolidado de mutualidade entre as cidades e Estados vem se desgastando significativamente, resultando em novas geografias de urbanização global e de acumulação de capital que não mais se sobrepõem equitativamente às geografias do poder territorial do Estado (BRENNER, 2018, p. 65).

Para esse autor, as cidades e os Estados estão sendo reconfigurados, reterritorializados e reescalados, em conjunto com o mais recente ciclo de globalização capitalista, mais competitivo, mas permanecem sendo formas essenciais de organização territorial sobre as quais se baseia a circulação de capital em escala mundial. O capital estaria inerentemente voltado para a eliminação de barreiras ao processo de circulação e, para isso, a transformação espacial é indispensável.

É unicamente por meio de construção de infraestruturas de transporte, de comunicação e de regulamentação institucional relativamente fixas e imóveis — uma “segunda natureza” de configurações de organização territorial socialmente produzidas — que esse acelerado movimento físico das mercadorias através do espaço pode ser obtido (BRENNER, 2018, p. 67).

O papel das cidades como modelo de territorialização do capital tem sido amplamente reconhecido. As cidades *territorializam* o capital pela aglomeração de infraestruturas relativamente fixas e imóveis, tais como sistema de transporte, suprimento de energia, redes de comunicação e outras externalidades que sustentam formas específicas históricas de produção, troca, distribuição e consumo.

Lefebvre observa que “somente o Estado pode assumir a tarefa de administrar o espaço em grande escala” (LEFEBVRE apud BRENNER, 2018, p. 68). Esse movimento seria constante, pois a própria dinâmica de transformação do capital torna suas precondições geográficas obsoletas, exigindo uma nova onda de reestruturação com a finalidade de *reterritorializar* e, assim, reativar o processo de circulação.

As cidades e os Estados estão sendo reconfigurados, reterritorializados e reescalados, em conjunto com o mais recente ciclo de globalização capitalista, mais competitivo, mas permanecem sendo formas essenciais de organização territorial sobre as quais se baseia a circulação de capital em escalamundial

À medida que o capital é reestruturado em período de crises, as configurações escalares em que ele se fundamenta são igualmente reorganizadas, a fim de criar uma nova estrutura geográfica para uma nova onda de crescimento. O Estado teria, assim, um importante papel mediador no desenvolvimento geográfico por meio de estratégias regulatórias específicas e formas institucionais.

É nesse sentido que utilizamos o paradigma cidade-mercado para tratar de novos modelos disseminados do planejamento urbano e das chamadas estratégias de *empresariamento urbano*. Os conceitos e técnicas oriundos desse modelo, segundo seus defensores², devem ser adotados pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e aos mesmos desafios que as empresas.

Borja e Castells (1996), no artigo que ficou conhecido pela defesa e disseminação do planejamento estratégico, partem de uma constatação sobre um novo cenário de cidades no contexto da globalização econômica, política e cultural, diante dos processos de recessão e crise econômica dos anos 1970. As cidades teriam um protagonismo nesse contexto quanto à recuperação do patrimônio, promoção de grandes transformações urbanísticas, criação de empregos, serviços básicos etc., no que diz respeito às relações internacionais, atraindo investimentos, promovendo o turismo e grandes eventos.

Para esses autores, as cidades devem ser compreendidas como um ator político, isto é, capazes de articular administrações públicas, agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Em síntese, essa coalizão permitiria: a) a definição

2 Originalmente sistematizados na Harvard Business School (VAINER, 2013).

de produtos em cuja venda ou produção (por exemplo, promoção turística, oferta cultural, sede de um organismo internacional etc.) está interessada; b) campanhas baseadas na cooperação público-privada (por exemplo, campanhas de segurança pública, imagem, reabilitação urbana etc.); c) grandes projetos de desenvolvimento urbano vinculados a um evento ou derivados de um programa cívico-político com ampla base consensual.

De acordo com esse ponto de vista, a coalizão política local não deveria basear-se na “dicotomia Executivo-Legislativo, numa administração centralizada e na separação rígida entre o setor público e o privado” (BORJA; CASTELLS, 1996, p. 78), mas deve promover: a) agilidade e transparência; b) respostas a critérios de eficiência econômica e eficácia social; c) visibilidade da cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infraestrutura e de serviços (comunicações, serviços econômicos, ofertas culturais, segurança etc.) que atraiam investidores, visitantes e usuários solventes para a cidade e que facilitem suas “exportações” (de bens e serviços, de seus profissionais etc.).

Em outro texto da mesma época e sobre a mesma perspectiva, Borja e Forn (1996) fazem uma análise das estratégias gerenciais adotadas pelas cidades europeias, entre as quais a de desenvolver políticas urbanas mais diversificadas, isto é, que não levem em conta apenas as situações de pobreza, mas que, principalmente, deem conta dos “altos custos sociais que as cidades pagam devido a seu papel motor (insegurança, falta de moradia para setores médios e baixos, marginalidade, crescimento de periferias subequipadas e alijadas de áreas centrais)” (BORJA; FORN, 1996, p. 32). Esse déficit impediria o desenvolvimento do potencial inovador e difusor das grandes cidades, tais como a promoção da cidade para o exterior e o investimento em pesquisas de desenvolvimento tecnológico e em programas destinados a melhorar a qualidade da gestão das administrações e dos serviços públicos.

Essas estratégias gerenciais seriam impulsionadas pelo contexto das grandes cidades europeias na década de 1990, marcadas pela abertura entre as economias, pela integração europeia e pelo desenvolvimento dos processos de produção e dos sistemas de comunicação, cujo efeito acentuou a competição entre os territórios.

As cidades são descritas por Borja e Forn (1996) e Borja e Castells (1996) como “grandes empresas”, capazes de atrair investimentos, tecnologias e, portanto, empresas multinacionais, mas também por estarem em um processo de competição para aumentar seu poder de atração para manter ou desenvolver sua capacidade de inovação e de difusão. Elas competem para sediar organismos nacionais e internacionais em simpósios, exposições e feiras, parques industriais e tecnológicos; para obter apoio político e financiamento internacional para realizar objetivos anteriores; e para facilitar sua promoção no exterior. Nas palavras desses autores, “a mercadotecnia da cidade, vender a cidade, converteu-se, portanto, em uma das funções básicas dos governos locais e em um dos principais campos de negociação público-privada” (BORJA; FORN, 1996, p. 33).

Para Vainer (2013), tudo isso é um “projeto de cidade” que implica a direta e imediata apropriação do espaço urbano por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania. A cidade afasta-se de uma forma passiva de objeto e assume uma forma ativa de sujeito, ganha uma nova identidade: torna-se uma empresa. Se, durante um longo período, o debate acerca da *questão urbana* remetia a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo etc., a “nova questão urbana”, para esse autor, teria como nexo central a problemática da competitividade urbana.

Harvey (2006; 2020) sustenta haver uma relação entre a ascensão do neoliberalismo e a emergência de um novo padrão de governança das cidades, caracterizado pelo autor como “empreendedorismo urbano”. Esse empreendedorismo implicaria algum nível de “concorrência interurbana”.

De fato, à medida que a concorrência interurbana se acirra, ela quase certamente passa a operar como “poder coercitivo externo” sobre cidades individuais, sujeitando-as mais às disciplinas e à lógica do desenvolvimento capitalista. Essa concorrência pode forçar a reprodução repetitiva e serializada de certos padrões de desenvolvimento (como a reprodução em série de *world trade centers* ou novos centros culturais de entretenimentos, ou de projetos de revitalização) (HARVEY, 2020, p. 166).

Para esse autor, estar-se-ia assistindo a uma reorientação das posturas das governanças urbanas nos países capitalistas avançados para formas de ação empreendedora caracterizadas, principalmente, pelo estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs), para a atração de capitais privados para investimentos nas cidades, e por formas alternativas de gestão pública. O contexto dessas modificações na gestão é tratado por Rolnik:

as cidades foram envolvidas por um ambiente geoeconômico marcado por caos monetário, movimentos especulativos do capital financeiro, estratégias globais de localização de corporações multinacionais e intensificação da competição entre localidades. Ao mesmo tempo, o retraimento dos regimes de bem-estar e de transferências intergovernamentais impôs limites ao financiamento das políticas urbanas (ROLNIK, 2015, p. 225).

Em síntese, a “governança empreendedorista” é caracterizada por três elementos centrais: a) a constituição de uma coalizão de poder, que sustenta a governança empreendedorista, conformada em torno da noção de parceria público-privada, em que a iniciativa privada se integra com os poderes governamentais locais; b) a promoção de atividades empreendedoras, por parte da coalizão de poder e da parceria público-privada, subordinadas ao mercado e que, como todas as demais ati-

vidades capitalistas, estão “sujeitas a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado” (HARVEY, 2006, p. 171); c) a conexão a lugares específicos da cidade, capazes de atrair o capital privado e proporcionar rentabilidade aos investimentos (HARVEY, 2006).

A associação de uma visão empreendedorista à gestão da administração pública estaria associada às dificuldades enfrentadas pelas economias capitalistas a partir da recessão de 1973, que resultaram em desindustrialização, desemprego disseminado e austeridade fiscal. Mas haveria também um forte aspecto ideológico, “uma tendência ascendente de neoconservadorismo e um apelo muito mais forte à racionalidade do mercado e à privatização” (HARVEY, 2006, p. 166). Esses elementos representariam o pano de fundo para entender o aspecto hegemônico, isto é, por que tantos governos urbanos, muitas vezes de crenças políticas diversas e dotados de poderes legais e políticos muito diferentes, adotaram todos uma direção muito parecida.

A política pública urbana transitaria entre as relações de mercado, em que o bloco no poder desempenharia um forte papel econômico no tipo e modo de implementação das ações do poder público. Na coordenação dos distintos interesses em torno da cidade, o Poder Executivo teria um papel fundamental quanto à regulação das condições de produção do espaço, relegando a participação dos atores da sociedade civil a um papel de “clientes-consumidores e portadores de interesses privados, impedindo a conformação de uma esfera pública que seja a expressão do interesse coletivo” (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 150).

No caso brasileiro, a recente realização dos megaeventos esportivos da Copa das Confederações em 2013 e da Copa do Mundo de 2014 nas principais metrópoles brasileiras, assim como a realização das Olimpíadas de 2016, no caso do Rio de Janeiro, podem ser entendidas como uma (recente) rodada de mercantilização do solo, acompanhada pela emergência de coalizões de poder que adotaram como padrão de governança o empreendedorismo (SANTOS JUNIOR, 2016).

Cabe entender, no caso brasileiro, em que medida esse viés de uma governança empreendedorista, descrito na literatura internacional, pode ser observado em experiências locais. Isso envolveria apreender, entre outros fatores, os processos de construção de novas obras de infraestrutura e de espaços urbanos e as recentes regulações públicas que se ajustam aos interesses econômicos.

Cabe aqui uma breve, porém importante digressão analítica. Mesmo que a maioria dos analistas aponte para uma predominância do capital privado na gestão da política urbana é necessário estar atento às determinações políticas e conjunturais e suas respectivas contradições. A hegemonia da política, em determinados contextos, pode sofrer alterações dentro de um determinado “bloco no poder”³.

3 Conceito cunhado por Poulantzas (2019) que busca compreender, na estrutura do Estado capitalista, como se dá a coexistência de dominação política de várias classes e frações de classe. O Estado não seria possuidor de poder em si, mas um “campo de lutas” que abriga as posições divergentes de classes e frações.

É possível observar uma fração associada ao capital da construção civil e, conseqüentemente, do capital imobiliário, que obtiveram rendimentos significativos, especialmente, nos governos Lula. Esta mesma fração foi derrotada e, inclusive, criminalizada junto aos atores daquele governo, com a operação “Lava Jato” e o golpe parlamentar de 2016. Em contrapartida, outra fração do capital, associada ao capital financeiro, saiu-se vitoriosa, mas não anuía dos mesmos interesses na continuidade dos projetos urbanos como o Minha Casa Minha Vida ou o PAC

Logo, as noções de frações de classe são cruciais para nos afastarmos de uma análise simplória. É possível observar uma fração associada ao capital da construção civil e, conseqüentemente, do capital imobiliário, que obtiveram rendimentos significativos, especialmente, nos governos Lula. Esta mesma fração foi derrotada e, inclusive, criminalizada junto aos atores daquele governo, com a operação “Lava Jato” e o golpe parlamentar de 2016. Em contrapartida, outra fração do capital, associada ao capital financeiro, saiu-se vitoriosa, mas não anuía dos mesmos interesses na continuidade dos projetos urbanos como o Minha Casa Minha Vida ou o PAC. Somam-se a essas disputas que as forças neoliberais no plano local – e seus órgãos de comunicação – passaram a se colocar contra os grandes eventos, numa oposição ao governo federal. É possível afirmar que é, sobretudo, a partir do golpe de 2016 e do governo Temer que se consolida uma verdadeira inflexão neoliberal.

De modo geral, o urbanismo brasileiro, especialmente nas últimas duas décadas, pode ser compreendido como uma combinação de “processos de inserção seletiva de regiões e áreas competitivas e dinâmicas integradas aos circuitos internacionais de capitais” (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 138). Essa dinâmica privilegia e coloca em disputa a venda do uso e da ocupação do solo, sobretudo dos espaços mais bem localizados, e a busca por investidores, o que aguça os processos de desigualdade socioespacial que se intensificam, especialmente, nos territórios metropolitanos. O resultado

seria uma “ordem socioespacial na qual a cidade aparece como a expressão de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, cidadãos e não cidadãos” (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 138).

Contudo, é no âmbito desse conflito que setores da sociedade civil (movimentos sociais urbanos, órgãos de classe, ONGs etc.) emergem e tencionam, numa tentativa de contra-hegemonia, construir uma práxis sociopolítica por uma cidade mais inclusiva e menos desigual e criar estratégias de pressão por um arcabouço sociojurídico, como veremos a seguir.

2.2. Cidade-direito: dilemas de uma contra-hegemonia na agenda urbana brasileira

De maneira mais ampla, o segundo paradigma, cidade-direito, pode ser caracterizado pela atribuição de um papel central ao poder público, em diálogo aberto com a sociedade civil na gestão urbana, e pelo seu compromisso com o enfrentamento dos processos de exclusão decorrentes da prevalência dos interesses privados na lógica de gestão do uso e ocupação do solo urbano.

Esse paradigma, em constante construção apoiada em uma gama de experiências e de práxis sociopolíticas, resultou num amplo (e relativo) campo normativo e institucional no Estado brasileiro num determinado período histórico.

Pode-se destacar como elemento importante da disseminação desse paradigma no Brasil a organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que se deu no bojo da plataforma de proposições e emendas da reforma urbana, no contexto das discussões públicas que antecederam a Assembleia Nacional Constituinte. A princípio, as reivindicações do movimento, como a moradia, tinham um caráter local. Mas, com o fim do regime militar, em 1985, e com uma série de debates e fóruns realizados em várias partes do país, que aglutinaram entidades de classe, entidades estudantis e outros tipos de organizações civis, o MNRU passou a incorporar a ideia de cidade, de cidade de todos, isto é, de casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social (FONTES, 2010).

Em 1986, em um dos fóruns de discussão promovidos pelo MNRU, foi redefinido o conceito de reforma urbana⁴, conforme Saule Junior e Uzzo (2009),

como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da

4 O que era chamado de reforma urbana até então estava mais próximo do que era chamado de “reforma urbanística”. Diferentemente da bandeira da reforma agrária, tradicionalmente vinculada a movimentos contestatórios da ordem vigente, a expressão *reforma urbana* comumente recobriu, até a década de 1980, intervenções estatais autoritárias de conteúdo antipopular (SOUZA, 2008).

cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade-mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral (SAULE JUNIOR; UZZO, 2009, p. 4).

O MNRU é tido como elemento-chave em algumas transformações na política urbana, tais como as emendas da política urbana na Constituição Federal de 1988, a regulamentação delas pelo Estatuto da Cidade, a regulamentação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e diversas outras conquistas com impactos nas políticas urbanas.

Esse movimento, que se intensifica a partir da Constituinte de 1988, mobilizou-se pela criação de um novo quadro jurídico e institucional de política urbana em torno das questões: uso e ocupação do solo, habitação, saneamento, mobilidade e resíduos sólidos. O Estatuto da Cidade, considerado exemplar por muitos urbanistas brasileiros e de outros países, foi aprovado, após 13 anos de pressões populares no Congresso, em 2001. Seu objetivo geral, expresso em suas diretrizes, é garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana por meio de uma gestão democrática participativa (BRASIL, 2001).

O estatuto introduz avanços jurídicos e urbanísticos importantes, que regulamentam, redefinem ou detalham instrumentos como: o imposto sobre a propriedade predial e territorial; a desapropriação e o tombamento de imóveis; a concessão de uso espacial para fins de moradia; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo; o usucapião espacial e a contribuição de melhoria; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso; a transferência do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a regularização fundiária; a assistência técnica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; a instituição das unidades de conservação e zonas especiais de interesse social.

Com o Estatuto da Cidade, a regulação urbanística, pelo menos legalmente, passa a ser tratada como um processo, com etapas sucessivas: a formulação de instrumentos urbanísticos que sirvam para realizar e implementar os objetivos e diretrizes estabelecidos pelo plano diretor; sua aprovação na Câmara Municipal; sua fiscalização e revisão periódica pelo cotejamento entre a estratégia proposta e os resultados alcançados.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, ocupou um vazio institucional causado pela ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Ele permitiu, ao menos nos seus cinco primeiros anos, uma agenda centrada: a) na institucionalização do sistema de gestão democrática das cidades; b) na municipalização da política urbana, sobretudo pela obrigação de elaboração dos planos diretores; c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária (SANTOS JUNIOR, 2008).

Foto: JOHNNY MILLER / UNEQUAL SCENES <https://unequalscenes.com/brazil>

Foto de Johnny Miller para o projeto Unequal Scenes retrata desigualdade na Rocinha, Rio de Janeiro

Contudo, o Ministério das Cidades foi um dos primeiros órgãos sacrificados, em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional⁵, com a substituição do ministro Olívio Dutra por Márcio Fortes de Almeida, em julho de 2005. Assim, o ministério deixou de contar com a participação de importantes atores de forças progressistas da reforma urbana, em que pese a manutenção de uma parcela da equipe original.

Os 13 anos do governo nacional do Partido dos Trabalhadores, sob Lula (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016), foram marcados por medidas de combate à fome e à pobreza, fortalecimento do mercado interno por meio da industrialização em prol da substituição de importações e criação de programas em outras áreas, tais como o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Luz para Todos. Garantiu-se também um aumento real do salário mínimo (de 72%, entre 2003 e 2012), enquanto as pessoas classificadas em “condição de pobreza” diminuíram sua representação na população brasileira de 37,2% para 7,2% nesse mesmo período (MARICATO, 2014; SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

O programa de transferência de renda Bolsa Família alcançou 14,5 milhões de famílias (cerca de 50 milhões de pessoas) em 2011, e o número de famílias aumentou para 24,4 milhões em 2012 (77% dos cidadãos com mais de 60 anos recebiam o benefício). No entanto, os trabalhadores informais permaneceram, em grande medida, excluídos da cobertura de benefícios da seguridade social (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

É a partir de 2007, durante o segundo mandato de Lula, que se intensificam as políticas econômicas neodesenvolvimentistas em uma “variante híbrida” que teve consequências significativas para o crescimento econômico, a distribuição de renda e a

5 O aumento e a estabilização da base governista foram em boa medida conquistados graças à prática que ficou conhecida na imprensa como “escândalo do mensalão”.

Foto: Prefeitura de Maringá / Divulgação



Ciclovía em Maringá (PR)

As categorias cidade-mercado e cidade-direito descrevem diferentes concepções de planejamento urbano

implementação de políticas sociais. O Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado para o investimento em obras de infraestrutura urbana. O modelo visava à desoneração fiscal de produtos industriais e buscava alavancar o emprego na indústria da construção. Após a crise financeira internacional de 2008⁶, essa orientação foi aprofundada. Em 2009, foram lançados o PAC II e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV)⁷.

Os investimentos em habitação e saneamento aumentaram numa escala significativa, após quase 30 anos de estagnação. No Governo Federal, a Casa Civil concentrou a gestão dos grandes investimentos urbanos, PAC e PMCMV, diminuindo o poder do Ministério das Cidades. Todo esse investimento teve uma consequência na geração de empregos.

- 6 Em 2008, o mundo submergiu em uma profunda crise econômica que teve início nos Estados Unidos a partir dos problemas sistêmicos financeiros provocados pela crise dos mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas, envolvendo os chamados *subprimes*. A crise do *subprime* contaminou todo o mercado financeiro, provocando um "efeito cascata", afetando todo o setor financeiro globalizado e, também, por decorrência, toda a economia capitalista, dependente das finanças globais (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).
- 7 O PMCMV pode ser entendido como um programa de crédito tanto ao consumidor quanto ao produtor da construção civil e imobiliário. No caso da produção, o construtor solicita crédito à Caixa Econômica Federal para construção de empreendimentos direcionados ao público, dividido em três faixas de renda: de 0 a 3, de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos. Para cada tipo de empreendimento construído, as unidades devem ser comercializadas no valor definido dentro de limites estabelecidos segundo as características da cidade e da região (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Teve então início um *boom* imobiliário de enormes proporções nas grandes cidades. Enquanto em 2009 o PIB brasileiro e da construção civil foram negativos, contrariando a tendência anterior, em 2010 o crescimento nacional foi de 7,5% e o da construção civil, de 11,7%. Em seis regiões metropolitanas, o desemprego, que atingia 12,8% em 2003, caiu para 5,8% em 2012. A taxa de desemprego da construção civil no período diminuiu de 9,8% para 2,7%. O investimento de capitais privados no mercado residencial cresceu 45 vezes, passando de R\$ 1,8 bilhão em 2002 para R\$ 79,9 bilhões em 2011, e os subsídios governamentais (em escala inédita no país) cresceram de R\$ 784.727 para mais de R\$ 5,3 bilhões em 2011 (MARICATO, 2014, p. 54).

Entretanto, a esse processo se seguiu uma série de efeitos colaterais, a começar pelo fato de que a agenda da reforma urbana perdera força no âmbito da política urbana nacional. Sem estabelecer uma regulação sobre o uso do solo urbano, as prefeituras viram a multiplicação de prédios, o adensamento de determinadas regiões e o aumento exponencial do número da venda de automóveis, fenômenos tidos como sinal de progresso e desenvolvimento. Parte da classe média viu as possibilidades de acesso à casa própria aumentarem, especialmente a partir das medidas do PMCMV. No entanto,

Com exceção da oferta de emprego na indústria da construção, para a maioria sobrou o pior dos mundos. Em São Paulo, o preço dos imóveis aumentou 153% entre 2009 e 2012. No Rio de Janeiro, o aumento foi de 184%. A terra urbana permaneceu refém dos interesses do capital imobiliário e, para tanto, as leis foram flexibilizadas ou modificadas [...]. A disputa por terras entre o capital imobiliário e a força de trabalho na semiperiferia levou a fronteira da expansão urbana para ainda mais longe: os pobres foram para a periferia da periferia. Novas áreas de proteção ambiental acabam sendo invadidas pelos sem alternativas, pois a política habitacional está longe do núcleo central do déficit. Os despejos violentos foram retomados, mesmo contra qualquer leitura da nova legislação conquistada por um Judiciário extremamente conservador. Favelas bem localizadas na malha urbana sofrem incêndios, sobre os quais pesam suspeitas alimentadas por evidências constrangedoras (MARICATO, 2014, p. 56).

Somando a esses efeitos colaterais, Cardoso e Aragão (2013) sintetizam uma série de dimensões que estariam sendo mal equacionadas pelo PMCMV. Dentre elas, é possível citar as que expressam diretamente os interesses do capital: a) a falta de articulação do programa com a política urbana — a localização dos empreendimentos quando implementados em áreas com oferta insuficiente de emprego, infraestrutura e equipamentos, como saneamento, mobilidade urbana, escolas, postos de saúde, espaços culturais etc.; b) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária — os novos empreendimentos subordinam-se à dinâmica de mercado, buscando os terrenos mais baratos, isto é, os mais distantes das centralidades urbanas e com maior precarie-

dade de infraestrutura; c) o excessivo privilégio concedido ao setor privado — 97% do subsídio público disponibilizado, com recursos da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), é destinado à oferta e produção por construtoras privadas, e apenas 3% são concedidos a cooperativas e movimentos sociais.

A inflexão da agenda da reforma urbana seguiria no ano de 2016, com o golpe parlamentar que culmina no impeachment de Dilma Rousseff, e a sua substituição por Michel Temer (PMDB) à Presidência em 2016, bem como na eleição de Jair Bolsonaro (PSL) à Presidência da República, em 2018. Avritzer (2018) caracteriza esse período histórico da democracia brasileira como um movimento de regresso “pendular”, que se constitui em uma série de disputas societárias por um projeto político e econômico de país.

Os momentos pregressos em relação à democracia na história do Brasil foram diversos e nos permitem estabelecer um padrão analítico. Segundo Avritzer (2018), esses momentos envolveram divisões políticas e controvérsias em relação a projetos econômicos, em especial quanto à escolha entre um projeto mais estatizante ou desenvolvimentista e um projeto um pouco mais liberal. Em ambos os casos, houve regressões democráticas expressas na tentativa de afastamento do ex-presidente Vargas e no golpe de 1964. A dinâmica democrática pós-1988 parecia ter mudado. Com efeito, em 1989, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010 tivemos o mais longo ciclo de eleições sem contestação de resultados na história do Brasil⁸. No entanto, na eleição de 2014, essa tradição se mostrou menos estável do que se supunha. Ao final da eleição, a oposição, encabeçada pelo senador Aécio Neves (PSDB), não reconheceu a derrota e questionou o resultado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Nesse contexto, além dos retrocessos no âmbito democrático, puderam ser observados retrocessos nas políticas públicas. No caso específico da política urbana, como demonstra o dossiê organizado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, esta e as cidades brasileiras sofreram graves retrocessos, uma

desconstrução do direito à cidade, expressa no desmonte de conquistas sociais alcançadas ao longo das últimas décadas, no avanço da intolerância e da violação dos direitos humanos e nos retrocessos no campo da democracia e da participação social nas políticas públicas (SANTOS JUNIOR; DINIZ; SAULE JUNIOR, 2020, p. 5).

Em síntese, o dossiê destaca, além de retrocessos na legislação, violações de direitos humanos e sociais na área da política urbana, entre as quais destacamos:

8 Em determinados momentos históricos, elites e massas no Brasil partilham um forte entusiasmo democrático que propicia medidas na direção da ampliação da soberania popular e dos direitos. Para Avritzer (2018), a conjuntura que se abriu em 1946 apresentou elementos nessa direção, no que diz respeito tanto às eleições de 1945 quanto à nova Constituição elaborada no ano seguinte. A conjuntura do período 1985-1988 seguiu a mesma lógica. Foram ampliados os cargos eleitorais e, ao mesmo tempo, as condições do sufrágio, o que permitiu criar a ideia de um novo *continuum* democrático. A aceitação dos resultados eleitorais e uma estrutura de divisão de poderes que parecia mais equilibrada reforçaram tal impressão. “Infelizmente, os eventos que vêm ocorrendo no país desde 2013 apontam que estávamos apenas surfando na crista da onda democratizante, que provavelmente está chegando ao seu final.” (AVRITZER, 2018, p. 275).

a) o fechamento de diversos espaços de participação social na discussão das políticas públicas, incluindo o Conselho Nacional das Cidades, ferindo os princípios da Constituição Brasileira e as determinações do Estatuto da Cidade;

b) o agravamento da perseguição e riscos de criminalização dos movimentos sociais urbanos dos sem-teto, ameaçando a liberdade de organização e manifestação social dos cidadãos, em especial das classes populares;

c) a descontinuidade do programa Minha Casa Minha Vida em seu atendimento às famílias de mais baixa renda, fortalecendo os interesses de grandes setores econômicos que, desde o início desse programa, tiveram protagonismo e hoje ganham ainda mais força. Políticas de urbanização de favelas também saem da agenda nacional, impactando diretamente a condição de moradia de grande parte da população urbana das grandes cidades;

d) o abandono da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela lei nº 12.587, de janeiro de 2012, com todos os impactos que isso representa em termos do aumento das desigualdades no acesso ao direito à mobilidade, da redução da renda das famílias mais pobres e do crescimento de acidentes de trânsito.

Em suma, ainda que o Estatuto tenha permitido inovações para as políticas urbanas, observa-se uma série de inflexões, pela supressão de políticas públicas e espaços institucionais de participação, nos últimos anos. Em paralelo, observa-se o aumento exponencial de modalidades de parcerias público-privadas — o caso mais ilustre são as operações urbanas consorciadas — e uma investida mais forte do mercado na produção do espaço por meio, inclusive, de instrumentos urbanos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao confrontarmos os paradigmas cidade-mercado e cidade-direito, foi possível constatar elementos de associação e desmembramento entre eles. No espaço urbano, a legitimação e a acumulação do capital não são funções exclusivas do Estado, mas sim produto do conflito entre forças existentes na sociedade e dentro do próprio Estado. Esse elemento relacional e conflituoso se insere numa gama de instituições complexas, sejam elas públicas ou privadas, e de aparelhos que contribuem para disseminar determinada visão de mundo num permanente terreno de disputa de poder, seja ele econômico, político ou ideológico.

Nesse sentido, a governança empreendedorista, descrita no paradigma cidade-mercado, deve ser entendida em uma perspectiva relacional

entre os elementos de sua *base* (isto é, o conjunto das *forças produtivas*⁹ e das *relações sociais de produção*¹⁰ de uma sociedade constitui sua “base”; no caso em tela, podemos pensar na exploração do solo urbano), bem como de sua *superestrutura* (a reprodução social da sociedade, de ordem material, mas também por meio de ideologias políticas, códigos morais e estéticos e sistemas legais e jurídicos como a legislação urbana, que legitima a ação e o uso mercadológicos do solo) (MARX e ENGELS, 2007). Por consequência, ao considerar que se trata de uma perspectiva relacional, é importante estar atento às possibilidades de ações contra-hegemônicas, isto é, por se tratar de uma relação de força, as próprias condições de *base* possibilitariam desenvolver uma *superestrutura política* capaz de enfrentar o campo hegemônico em diversas frentes, como aquelas observadas sob o paradigma da cidade-direito.

Entretanto, ocorre que, para Gramsci (2019), a conversão de uma classe subalterna em uma classe hegemônica não é mecânica, mas exige passar do que o autor chamou de um plano “econômico-corporativo” para um plano “ético-político”. Isso se daria por uma “relação de forças” políticas que, sem se precisar a durabilidade do processo, envolveria uma *guerra de posições*¹¹: “prolongada no tempo, travada num espaço social amplo heterogêneo, que inclui mais de uma frente simultânea, com avanços e retrocessos parciais, numa situação de assédio recíproco” (CAMPIONE, 2003, p. 54), que almejaria alcançar certo “grau de homogeneidade e de autoconsciência” (GRAMSCI, 2019, p. 41).

Gramsci destaca três fases de transição das classes, de modo sumário: a primeira, mais elementar, é a *econômico-corporativa*. Nela, percebe-se uma unidade homogênea do grupo profissional, mas não ainda a unidade do grupo social mais amplo. Trata-se da menos progressista e mais estacionária relação social.

A segunda fase é aquela em que se atinge a consciência de *solidariedade de interesses* entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico. Já está presente a questão do Estado, mas apenas no terreno da obtenção de uma igualdade político-jurídica para com os grupos dominantes. O que se reivindica é o direito de participar da legislação e da administração e mesmo de modificá-las, de reformá-las, mas nos quadros fundamentais existentes.

Uma terceira fase é aquela em que se “adquire a consciência de que seus próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se o interesse de outros grupos subordinados” (GRAMSCI, 2019, p. 41). Essa é a fase mais estritamente política,

9 O conceito de forças produtivas de Marx abrange os meios de produção e a força de trabalho. O desenvolvimento das forças produtivas compreende, portanto, fenômenos históricos como o desenvolvimento da maquinaria e outras modificações do processo de trabalho, a descoberta e a exploração de novas fontes de energia e a educação do proletariado (BOTTOMORE, 1997).

10 As relações de produção são constituídas pela propriedade econômica das forças produtivas. No capitalismo, a mais fundamental dessas relações é a propriedade que a burguesia tem dos meios de produção, ao passo que o proletariado possui apenas a sua força de trabalho (BOTTOMORE, 1997).

11 A guerra de posição é um conceito gramsciano que trata da preparação dos Estados e das classes sociais para a luta política, em tempo de paz. Essa preparação passa pela acumulação de recursos econômicos, sociais e políticos necessários à conquista, por parte das classes subalternas, das fortalezas ideológicas criadas pelas classes dominantes.

chamada de *plano ético-político*, que assinala a passagem nítida da *estrutura* para a esfera da *superestrutura*; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em “partido”, entram em confrontação até que uma, ou pelo menos uma combinação delas, prevaleça e se imponha determinando não apenas a unicidade dos fins econômicos e políticos, mas também a unicidade intelectual e moral, “criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados” (GRAMSCI, 2019, p. 41). Uma vez que a classe se torna hegemônica, tem no Estado um espaço para expansão das suas ideias como universais. Gramsci (2019) demonstra estar atento às novas determinações do capital na sociedade moderna, em que, quanto mais avançado e sofisticado, tanto mais aparelhos são utilizados como forma de arregimentar a sociedade.

Acreditamos que, no caso brasileiro, uma hipótese é que a hegemonia dos trabalhadores no ciclo de governos de esquerda não chegou a alcançar a terceira fase, ficando apenas na segunda, aquela associada à *solidariedade de interesses*.

Quando tratamos da estrutura do Estado capitalista, há uma série de limites em contragestá-lo. Autores como Offe (1984) e Wright (2019) consideram que há uma importante relação de benefícios entre as políticas públicas e o capital. Os Estados dependem, em larga medida, da riqueza gerada pelo setor privado, na medida em que qualquer queda no nível de investimento e de empregos gera menor arrecadação tributária. E, como a reprodução da sociedade no sistema capitalista depende do processo de acumulação no setor privado — do emprego, da renda e das possibilidades de consumo gerados nesse setor —, a atuação dos governantes pode acabar sendo cerceada por aquelas decisões que sejam capazes de garantir o lucro e o investimento privado (OFFE, 1984). Wright completa seu raciocínio sobre o fato de o Estado obter parte de seus rendimentos por meio da taxação da renda obtida na economia de mercado:

Isso significa que ele é dependente de uma economia capitalista que seja saudável, vibrante e principalmente lucrativa: sem esses lucros, não há investimento; sem investimento, a renda e o emprego caem, a arrecadação tributária cai também [...]. Até mesmo quando as forças políticas das esquerdas estão no poder, elas precisam se preocupar em manter um clima favorável nos negócios (WRIGHT, 2019, p. 129).

O que Wright (2019) aparenta não levar em questão é que a fração do capital financeiro burguês não se limita à questão produtiva, ou seja, a valorização do seu capital está fora dos círculos produtivos. Trata-se, também, da presença de um capital fictício, cuja relação é distinta daquelas funções do capital no âmbito da produção. O capital industrial passa ser subordinado pela lógica especulativa dos mercados financeiros.

Nessa luta entre classes e suas frações, Gramsci está atento às contradições e limites da sua luta contra a hegemonia do Estado capitalista. Para tratar do tema, o autor faz uma analogia dos aparelhos ideológicos e das relações sociais como um terreno de enfrentamento político-militar. O Estado deveria ser compreendido como “uma trincheira avançada” que tem, atrás dela, a sociedade civil, ou seja, “uma robus-

ta cadeia de fortalezas e casamatas” (GRAMSCI, 2019, p. 261). As “superestruturas” da sociedade civil seriam como o sistema das trincheiras na “guerra moderna”, de tal forma que a conquista de cada “trincheira inimiga” significaria, em termos de uma sociedade ocidental sofisticada, avançar, passo a passo, no domínio dos aparelhos culturais. Conquistar exclusivamente a “trincheira mais avançada”, o Estado, envolveria identificar as “trincheiras anteriores”, onde se exprimem as classes dominantes e suas respectivas hegemonias culturais, e disputá-las.

Sumariamente, o Estado seria apenas a “trincheira” mais avançada, mas na sua “retaguarda” articular-se-iam outras trincheiras, expressão da hegemonia cultural das classes dominantes, entre elas, os jornais e outros instrumentos culturais que formam a opinião pública.

Mesmo que a maioria dos analistas aponte para uma predominância da cidade-mercado na política urbana, é necessário distanciar-se de qualquer análise simplória e determinista. Para manter essa hegemonia em determinados contextos e dependendo dos interesses em jogo, pode ser necessário modificá-la ou fazer concessões.

Além disso, entendemos que segmentos e atores podem alterar seu grau de protagonismo ou de passividade dentro de um contexto histórico, influenciando diretamente a forma de uma determinada regulamentação. Consideramos, também, que os capitalistas podem ter seus interesses frustrados, por incapacidade de operá-los e de articulá-los, diante de amarras de processos burocráticos.

A nosso ver, a análise do poder político nas cidades precisa estar atenta a questões associadas a esses fatores. Acreditamos que os conceitos tratados aqui permitem descortinar um profícuo campo de análises para o campo das políticas urbanas, tratando o Estado não como um elemento insólito, neutro ou meramente técnico, no sentido de indiferença em face do todo social, mas entendendo que nele estão imbricadas diversas relações históricas e societárias.

*Pesquisador do Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia “Observatório das Metrôpoles” (Núcleo RMBH). Pós-doutorando em Arquitetura e Urbanismo pelo NPGAU-UFMG. Doutor em Ciências Sociais. Assistente Social. *E-mail*: renatobfontes@gmail.com

O presente artigo foi desenvolvido, parcialmente, com base no segundo e terceiro capítulos da tese “Estado e sua autonomia relativa: a experiência de uma operação urbana consorciada que não se concretizou”, defendida pelo autor em 2020 no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

► Texto recebido em janeiro de 2021; aprovado em fevereiro de 2021

ALVES, Giovanni. **A crise estrutural do capital e sua fenomenologia histórica**. 2012. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2012/09/21/a-crise-estrutural-do-capital-e-sua-fenomenologia-historica/>. Acesso em 11/11/2020.

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: _____; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 11-74.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273-289, 2018.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.html. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRENNER, Neil. **Espaços de Urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2018.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

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

BORJA, Jordi; FORN, Manuel. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 45, p. 32-47, jul. 1996.

BOTTOMORE, Tom (Org.). **Dicionário do pensamento marxista**. São Paulo: Zahar, 1997.

BRENNER, Neil. **Espaços de urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2018.

CAMPIONE, Daniel. Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 51-66

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thémis. Do fim do BNH ao programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

FONTES, Renato Barbosa. **Estatuto da Cidade e planos diretores: possibilidades e limites dos arranjos de participação popular na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

FONTES, Renato B. **Estado e sua autonomia relativa: a experiência de uma Operação Urbana Consorciada que não se concretizou**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

_____. **Cadernos do cárcere**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. v. 3.

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

_____. **Os sentidos do mundo: textos essenciais**. São Paulo: Boitempo, 2020.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 173-188.

LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. **Urban fortunes: the political economy of place**. Berkeley: University of California Press, 1987.

MARICATO, Erminia. É a questão urbana, estúpido!. In: _____ (Org.). **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram o Brasil. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 32-46.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

POULANTZAS, Nicos. Práticas urbanas: o Estado, os movimentos sociais, o partido (última entrevista de Nicos Poulantzas). In: **Espaço & Debates**. São Paulo: Cortez, p. 70-79, maio-ago. 1983.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil**: neoliberalismo versus democracia. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; Ippur-UFRJ, 2001.

_____. Metropolização e megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **Brasil**: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016. Rio de Janeiro: E-papers, 2016. p. 21-40.

_____. Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 133-156.

_____; DINIZ, Tânia M. R. G.; SAULE JUNIOR, Nelson. **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades**: violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas. Rio de Janeiro: Ippur-UFRJ, 2020.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **DPH**, Santiago, 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão Urbanos. 5ª edição. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2008.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. **Urbanismo neoliberal**: la ciudad y el imperio de los mercados. **Temas Sociales**, n. 85, p. 1-12. Santiago, 2009.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis: Vozes: 2013. p. 75-104.

WRIGHT, Erick Olin. **Como ser anticapitalista no século XXI?**. São Paulo: Boitempo, 2019.