

**RICARDO CARLOS GASPAR**

**ECONOMIA, POLÍTICA E TERRITÓRIO:  
O PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO**

**Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais  
PUC/SP**

**São Paulo  
2005**

**RICARDO CARLOS GASPAR**

**ECONOMIA, POLÍTICA E TERRITÓRIO:  
O PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, sob a orientação da Profa. Doutora Heleieth Iara Bongiovani Saffioti

**São Paulo  
2005**

---

---

---

---

---

## RESUMO

A urbanização acelerada e as mudanças tecnológicas verificadas nas últimas décadas estão produzindo uma nova geografia de poder no mundo, com centros metropolitanos e regiões assumindo crescente importância na economia e política globais. O presente estudo aborda essas transformações, postulando que a ênfase nos governos locais e nos espaços urbanos não significa que o Estado-nação tenha perdido sua centralidade, pois é ele a instância de poder decisiva para dar suporte, sustentabilidade e coerência às estratégias regionais e locais de desenvolvimento.

O estudo de caso dessa hipótese investigativa geral se concentra na cidade de São Paulo, cenário privilegiado das mudanças que se operam no Brasil e no planeta. Com base no reconhecimento da centralidade econômica da metrópole – significativamente reforçada nos últimos anos –, se discutem as possibilidades e limites do poder público municipal para fazer frente aos enormes desafios de administrar uma cidade economicamente dinâmica e socialmente tão desigual. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2002, é escolhido como paradigma das mudanças possíveis, priorizando a análise das políticas de uso e ocupação do solo e apontando suas virtudes e eventuais insuficiências.

A retomada da capacidade de ação do Estado nacional e das esferas públicas de governabilidade em todas as escalas geográficas – da local à global –, a construção de uma nova institucionalidade democrática em cada um desses níveis, a adoção de políticas regionais articuladas e a ênfase no plano econômico-territorial para a gestão metropolitana são por fim destacadas como condições para o desenvolvimento sócio-econômico integral, em São Paulo, no Brasil e no sistema-mundo.

**Palavras-chave:** Estado-nação, nova geografia do poder mundial, sistema-mundo capitalista, cidades-regiões globais, estruturas institucionais, recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, políticas de uso do solo urbano, Plano Diretor, grandes projetos urbanos, escalas espaciais, planos territoriais de desenvolvimento.

## ABSTRACT

The fast course of urbanization and technological changes throughout the last decades create a new world power geography, in which large cities and regions gain increasing importance at global economic and political levels. The present Thesis examines those transformations, arguing that focus on local governments or urban spaces do not necessarily mean that Nation-States are losing importance. Despite all changes, they remain the fundamental support for regional policies, hence giving sustainability and coherence to local development strategies.

The case study concentrates on the city of São Paulo, privileged scenery to examine changes occurred both in Brazil and on the planet. Based on the metropolitan economic centrality recognition – reinforced in the last years –, it discusses limits and potentialities of the municipal public power to face challenges in managing a city that is economically dynamic and socially uneven. The Strategic Master Plan, approved in 2002, is chosen as a paradigm of possible changes, directed towards land use policies. The Thesis points out virtues and eventual failures of the Plan.

To restore capacity of action of the Nation-State, and also the different public spheres of governance at every geographic scale – from local to global –, to build a renewed democratic institutionality at all levels, adopting articulated regional policies and emphasizing economical and territorial plans to strengthen metropolitan governance are, at last, highlighted as requirements towards comprehensive economic development with social inclusion, in São Paulo, Brazil and the World-System.

**Key words:** Nation-State, new world power geography, capitalist World-System, global city-regions, institutional structures, recovery of urban land value increments, urban land policies, Master Plan, large urban projects, spatial scales, territorial development plans.

## AGRADECIMENTOS

Desejo expressar gratidão aos colegas Professores Fernanda Furtado, Paulo Sandroni, Jason Tadeu Borba, Jorge Alano Garagorry, Maria Angélica Borges e Mário José de Lima, pelas esclarecedoras conversas informais que mantivemos; aos Professores componentes da Banca de Qualificação, Ivan Maglio e Lúcia Bógus, pelos úteis comentários ao esboço inicial do projeto; aos Professores Aldaíza Sposati e Márcio Pochmann, pela disponibilidade em compor a Banca de Defesa; aos Secretários de Planejamento Urbano e de Relações Internacionais da PMSP na gestão 2001-2004, Jorge Wilhelm e Kjeld Jakobsen, com quem muito aprendi nesses poucos anos de fértil atividade; à colaboração dos colegas da PMSP/SEMPA entre 2001 e 2002, Fábio Pereira dos Santos, José Benedito de Freitas e Rubens Chammas, quando minhas reflexões sobre o tema começavam a ser formuladas; ao consultor Ricardo Barbara, especialista em mercado imobiliário; ao apoio do time supercompetente da PMSP/SMRI entre 2003 e 2004, em especial Ana Luiza Cernov e Raquel Gomes dos Santos; aos demais companheiros e companheiras da equipe de governo da Prefeitura de São Paulo, no período 2001-2004, cuja energia foi ingrediente de meu trabalho: não devo nomeá-los, pois foram muitos e omitir alguém seria imperdoável, mas quem deles porventura percorrer essas linhas se verá reconhecido; não poderia deixar de evocar ainda os amigos da Fundação SEADE, Professores Alexandre Comin, Miguel Matteo e Vagner de Carvalho Bessa, e, sobretudo, a presença sempre lúcida de minha Orientadora, Professora Heleieth Saffioti.

Várias idéias desenvolvidas nesta Tese encontraram inspiração pioneira na atuação pública de Celso Daniel, a quem rendo homenagem. Estou certo que Celso endossaria parte dos desdobramentos teóricos e práticos que busquei explorar, por trás do véu de sua discrição e agudo senso crítico.

São Paulo, junho de 2005.

## SUMÁRIO

Introdução: As cidades na história humana.....	09
Uma visão panorâmica.....	12
Plano da Tese.....	16

### PARTE I – ESTADOS E TERRITÓRIOS

1. Estados na economia global.....	23
1. 1. Espaços físicos e virtuais.....	32
2. Nações e regiões na nova geografia do poder.....	38

### PARTE II – CIDADES E POLÍTICA

3. Urbanização e cidades mundiais.....	45
3. 1. O indivíduo na sociedade pós-moderna.....	55
3. 2. Estrutura institucional.....	62

### PARTE III – SÃO PAULO E O USO DO SOLO URBANO

4. A mais-valia imobiliária urbana.....	76
5. Metrópole em transição.....	83
5. 1. Serviços, indústria e polaridade econômica.....	86
5. 2. O papel dos investimentos estatais.....	103
6. Estratégia econômico-territorial de políticas públicas urbanas.....	110

### PARTE IV – O ESPAÇO DA POLÍTICA E A POLÍTICA DO ESPAÇO

7. População e área construída em São Paulo.....	116
8. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo.....	128
9. Gestão e planejamento local: uma resenha crítica.....	139

9. 1. Grandes projetos urbanos.....	154
9. 2. Cidades e utopias.....	163
10. Considerações finais.....	170
Referências bibliográficas.....	180





*O inferno dos vivos não é algo que será; se existe, é aquele que já está aqui, o inferno no qual vivemos todos os dias, que formamos estando juntos. Existem duas maneiras de não sofrer. A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem contínuas: tentar saber reconhecer quem e o que, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço.*

Italo Calvino

## INTRODUÇÃO

### AS CIDADES NA HISTÓRIA HUMANA

*...ao romper da aurora, armados de uma grande paciência, entraremos nas esplêndidas cidades.*

Jean-Arthur Rimbaud

Ao longo da história, as cidades têm cumprido um papel relevante na produção de conhecimentos, na canalização das pressões político-sociais, na configuração das utopias libertárias e no comando de transformações que geraram mudanças cíclicas cruciais na evolução da humanidade.

Isto porque as cidades representam, no contexto da divisão social do trabalho, não apenas as confluências, os contatos, os intercâmbios, a criatividade, a busca, os questionamentos e o progresso, como também as contradições, os conflitos e os antagonismos: elas sintetizam o magnetismo do conjunto da vida societária, no apogeu de suas manifestações. Constituem a expressão por excelência do habitar humano.

Suporte material de uma estrutura social, pela estruturação do espaço de convivência propiciada pela forma coletiva de organização do trabalho historicamente determinada, a cidade é considerada, por Lewis Mumford, “junto com o idioma, (...) a maior obra de arte do homem” (*apud* Moreno, 2002: 17).

Os núcleos urbanos direcionais que conformaram as diversas cidades-pólo, nas sucessivas etapas históricas, sinalizam, assim, no marco de seus limites territoriais, todo o potencial de uma era, comandando processos evolutivos e operando como o “grande laboratório das forças sociais”, para utilizarmos a caracterização de Henri Lefebvre (1972: 89), ou, na expressão de David Harvey, cidades “oficinas de civilizações” (*apud* Vêras, 2000: 98).

Um provérbio da Idade Média européia diz que “o ar da cidade nos faz livres” (Fuentes, 2001:69).

As funções dos núcleos urbanos principais mudaram no correr das eras, desde os sentidos rituais e cerimoniais de tempos remotos, até o papel de máquinas da incessante acumulação industrial da modernidade. Assim é que “nos registros mesopotâmicos do segundo milênio anterior a Cristo, as cidades são descritas como residências temporárias dos deuses, os quais eram os governantes nominais e comunicavam suas ordens – de ir para a guerra, de construir um templo, de promulgar uma nova lei – mediante visões comunicadas a seus representantes humanos” (Fernández-Armesto, 2004b: 22-3).

A marcha da história testemunhou, em todos os continentes, a existência de cidades que cumpriram uma função axial no destino de parcelas importantes da humanidade, antes que as *cidades mundiais* contemporâneas viessem a constituir uma rede urbana com características especiais na trama planetária. Evocamos o poder de cidades brilhantes, que, amiúde, abrigaram sob sua glória o sofrimento humano, como Cairo, Atenas e Roma, na Antigüidade Clássica, Gênova, Veneza, Sevilha, Lisboa, Bruges e Bergen, na Europa mercantilista, Teotihuacán, Tenochtitlán e Cuzco, na América pré-colombiana, Rio de Janeiro, Salvador e Olinda, no Brasil colonial, México, Antigua Guatemala, Cartagena e Lima, na América colonial hispânica, e, na modernidade industrial, Londres, Manchester, Paris, Nova Iorque, Chicago, Detroit e Tóquio, entre outras, assim como Petrogrado, na Revolução Russa de 1917. São alguns exemplos no interior de uma miríade de centros urbanos, no Ocidente como no Oriente, que cumpriram o papel de pólos direcionais e núcleos irradiadores de influência política, econômica e cultural em esferas mais ou menos vastas, mas sempre significativas.

No Brasil, basta pensar no protagonismo da antiga Vila Rica no ciclo do ouro das Minas Gerais, difundindo as poderosas manifestações da arte mestiça que foi o barroco luso-americano, assim como as primeiras expressões do pensamento e da prática independentistas, e no Rio de Janeiro, após a vinda da família real portuguesa em 1808. A intensificação da urbanização a partir das correntes imigratórias verificadas no final do século XIX e a generalização do trabalho assalariado trouxeram consigo a demanda por serviços públicos e a maior exposição aos hábitos de consumo dos países que lideravam a Revolução Industrial (Furtado, C., 1999: 107). A hegemonia carioca perdurou até os efervescentes anos 1960, representando verdadeira caixa de ressonância dos anseios nacionais e expressiva matriz de criatividade política e cultural. Atualmente, São Paulo cobre a maior parte desses papéis.

Durante o curso da história, “cidades grandes e pequenas têm funcionado como máquinas de crescimento, incubadoras de civilização e têm facilitado a evolução do conhecimento, da cultura e da tradição, bem como da indústria e do comércio” (UNCHS, 1997: Cap. I, 7).

Parafraseando o ficcionista italiano Italo Calvino (1997), podemos afirmar que as cidades constituem o *locus* das trocas, dos olhares e das *visões*, da subversão da memória, da perquirição de intenções, dos desejos, da consciência da alteridade, da acumulação intelectual, da linguagem na multiplicidade de suas expressões, da imaginação criadora e dos símbolos; autênticos microcosmos da existência social, num momento dado de seu transcurso histórico.

O surgimento da cidade e a conseqüente construção de instituições sociais e da relação de dominação e de exploração asseguram a transferência do excedente alimentar produzido no campo aos núcleos urbanos, pressupondo, desse modo, a participação diferenciada dos homens no processo de produção e distribuição, isto é, uma sociedade de classes.

Dessa forma se estabelece a divisão do trabalho entre campo e cidade, a partir da ruptura da auto-suficiência rural, e a cidade se transforma em centro de poder. A separação entre a cidade e o campo representa, na origem, a divisão entre o trabalho material e o intelectual, e só pode existir nos quadros da propriedade privada (Marx, 1979: 77-8).

O urbano é também materialização do papel do trabalho como fulcro da experiência humana. O trabalho constitui a mediação imanente à prática social consubstanciada na mentalização prévia da atividade a ser empreendida e, a partir de sua objetivação num produto determinado, torna possíveis as sucessivas reelaborações pela consciência e os retornos ao mundo material, em formas sucessivamente mais aperfeiçoadas. Esse processo resume a essência da trajetória humana, cristalizada no momento em que as hordas primitivas se sedentizam, com a prática da agricultura.

“A história antiga clássica é a história das cidades, porém de cidades baseadas na propriedade da terra e na agricultura; a história asiática é uma espécie de unidade indiferenciada de cidade e campo (a grande cidade, propriamente dita, deve ser considerada como um acampamento dos príncipes, superposto à verdadeira estrutura econômica); a Idade Média (período germânico) começa com o campo como cenário da história, cujo ulterior desenvolvimento ocorre, então, através da oposição entre cidade e

campo; a (história) moderna consiste na urbanização do campo e não, como entre os antigos, na ruralização da cidade” (Marx, 1975: 74-5).

A inesgotável dimensão simbólica da cidade constitui escrita, memória desse processo evolutivo: “(...) além de continente das experiências humanas, a cidade é também um registro, uma escrita, materialização de sua própria história” (Rolnik, 1988: 9).

Mas céu e inferno caminham juntos. A outra face da distinção alegórica da forma urbana representa a cidade como cenários de distopias opressivas e totalitárias. “A figura da cidade como fulcro da desordem social, do colapso moral e do mal irredimido – da Babilônia e de Sodoma e Gomorra a Gotham City – também tem seu lugar no conjunto de sentidos metafóricos que a palavra ‘cidade’ presentifica em nosso universo cultural” (Harvey, 2004: 207).

Resultante do processo que transforma o espaço efetivo, natural, em espaço criado, construído e moldado pelo ser humano, na qualidade de princípio dominante de ordenação geográfica, “o urbanismo torna-se força na produção, do mesmo modo que a ciência” (Lefebvre, *apud* Harvey, 1980: 264).

Em síntese, a cidade “é uma forma mental e social, a forma da simultaneidade, da reunião, da convergência, do encontro (ou encontros). É uma *qualidade* que nasce de quantidades (espaços, objetos, produtos). É uma *diferença*, ou sobretudo um conjunto de diferenças. ‘O urbano’ contém o sentido da produção industrial (...)” (Lefebvre, 1969: 78 – grifos no original).

### **Uma visão panorâmica**

Desde o último quartel do século XX, o mundo é testemunha de um vigoroso avanço nas formas de internacionalização do circuito das trocas e do capital, vinculado à revolução informacional e das telecomunicações. Os desdobramentos verificados no plano espacial são inevitáveis e remetem à nova configuração do poder territorial no mundo, na qual o Estado-nação já não reina mais soberano, mas divide suas jurisdições com uma multiplicidade de novos atores. Estes incluem não somente as esferas locais e sub-regionais de governo, como também poderosos agentes transnacionais privados, distintos arranjos políticos macro-regionais interestatais e uma nova institucionalidade pública global, ainda em estágio embrionário de construção, e dentro da qual a

coletividade dos povos – a despeito de se expressar de forma vigorosa, inclusive através do ciberespaço – busca oportunidades de ampliar sua baixa representação.

Os próximos capítulos apresentam uma interpretação plausível sobre a configuração atual e futura dessa nova geografia de poder, que modifica a hierarquização tradicional centrada no Estado-nação e multiplica os atores em cena.

Esse sistema interestatal, cujas origens mais remotas podem ser reportadas à Paz de Westfália que se seguiu ao término da Guerra dos Trinta Anos, encontrou, nas décadas de intenso crescimento depois da crise da primeira metade do século XX, seu apogeu.

Desde os anos 1970, tudo isso se transformou. Não que o sistema abandonasse suas determinações basilares ou que as contradições a ele intrínsecas encontrassem seu termo. A acumulação incessante e a desigualdade imanente, sobre a qual repousa, continuam sendo seus pilares. Mas as mudanças são inquestionáveis e profundas: afetam todo seu mecanismo de operação. Mais importante, contudo, são as conseqüências que daí extraímos. O capitalismo, após alguns anos de retração econômica, se renova e retoma um ciclo hegemônico de longa duração, projetando-se para a primeira metade do século XXI.

Wallerstein (2002a: 35) advoga a idéia de que os próximos cinquenta anos (contados a partir de 1990, a década do suposto declínio do poder norte-americano) serão de profunda desordem no sistema-mundo, com imprevisível desfecho.

A presente Tese – que assume a forma de ensaio - incorpora, em parte, essa perspectiva temporal, reconhecendo a emergência de um ciclo de hegemonia sistêmica que não substitui, mas reforça (sem ocultar suas debilidades), a supremacia norte-americana.

Tal ciclo hegemônico é conduzido pelo núcleo dos países ricos – a chamada “tríade”, capitaneada pelos EUA -, coadjuvado por alguns países em desenvolvimento que se destacaram em passado recente. Nesse grupo se inclui o Brasil, país sem função propulsora. Este papel cabe à China, na condição de potência emergente no cenário mundial.

A hegemonia em exame não se traduz necessariamente em altas taxas de crescimento econômico: a rigor, a *performance* da economia mundial nesse período tem sido pouco expressiva, com exceção dos próprios EUA e, destacadamente, da China.

Referimo-nos, sobretudo, à supremacia quase absoluta das determinações políticas e ideológicas da economia liberal em todo o mundo. A lógica mercantil

virtualmente preside todos os atos da existência. Não é de estranhar, desse modo, a previsão de que as próximas décadas serão de desordem no sistema-mundo, nem de que a urbanização avance de forma tão acelerada em toda parte: o declínio de certos mecanismos tradicional de planejamento, dentro e fora das nações, libera, “à rédea solta”, as forças de mercado e as manifestações descontroladas que lhe estão associadas. Até o momento, não foram criados instrumentos eficazes que, no mínimo, atenuem os movimentos mais deletérios provocadores de desigualdades e desequilíbrios agudos.

Nesse curso, a economia reina soberana sobre as demais ciências sociais. Impregnada de conteúdos simbólicos, a economia coloniza o campo da cultura. Este, por seu turno, é espaço privilegiado dos embates entre as tendências padronizadoras do mercado mundial e as resistências societárias, pois “as culturas são a forma com que as pessoas vestem os seus interesses e impulsos econômico-políticos, a fim de os expressar, esconder, alargar no espaço e no tempo e preservar a sua memória. As nossas culturas são as nossas vidas, o nosso foro mais íntimo, mas também o nosso foro mais exterior, as nossas individualidades pessoais e coletivas” (Wallerstein, 1984: 90).

As ciências sociais, embora sigam se multiplicando na estrutura fragmentada do universo acadêmico, não têm a capacidade de influenciar substancialmente o processo das decisões de fato relevantes. Nem, tampouco, o enfoque transdisciplinar, que surge como um imperativo epistemológico dos últimos avanços na teoria do conhecimento, embasa os mecanismos de poder vigentes, os quais, assim, se vêem liberados na sua prática tecnocrática, imune aos ventos democráticos, que têm nos centros urbanos o *locus* privilegiado.

A urbanização do mundo se acelerou sobremaneira nas últimas décadas. A dinâmica territorial que se estabelece confronta espaços com funções mais adaptativas – os governos locais -, cuja criatividade e mobilização interna de recursos prepara o ambiente para a atração de investimentos e soma forças com poderes que se lhes sobrepõem na escala hierárquica, e territórios com crescente capacidade de comandar processos de desenvolvimento endógeno, liderar redes de articulação econômica, potencializar efeitos sinérgicos das forças sociais mobilizadas e desencadear intercâmbios externos (políticas de cooperação e relações internacionais).

São os núcleos urbanos do segundo bloco – que agrupam as cidades-regiões e as metrópoles mundiais -, a referência principal de nosso estudo. São Paulo nele ocupa o seu lugar. Isto porque nesses pólos direcionais se concentra a capacidade de executar políticas públicas originais e canalizar a criatividade da população para movimentos de



renovação cultural e institucional, de fomento do ambiente competitivo e da inclusão social. A escala que o caráter desses centros urbanos possibilita imprimir aos processos de desenvolvimento endógeno permite que seus efeitos e influências se espalhem por áreas muito amplas, até envolver, em certos casos, extensos espaços do próprio globo.

Essa influência não significa – como pretendemos argumentar nos próximos capítulos – a capacidade de determinar as grandes tendências mundiais, as quais permanecem centradas numa constelação de Estados-nação. Estes, por sua vez, cada vez mais envolvidos numa rede universal de intercâmbios diversos e múltiplas influências locais e regionais. Quer dizer, porém (e não é pouco), que esses núcleos urbanos direcionais têm crescente participação nos arranjos globais e, com sua iniciativa e êxito nas políticas internas (em função e conjugadas com as performances dos espaços nacionais aos quais pertencem), deles podem se beneficiar de maneira ativa. As condições, pressupostos e limites dessas iniciativas constituem o próprio cerne desta pesquisa.

De igual modo, postulamos a retomada do debate regional no Brasil como caminho irrenunciável para a construção de um desenvolvimento nacional – e o de suas grandes metrópoles, como São Paulo – pautado pelo critério da sustentabilidade social e ambiental.

Enfim, o objeto da Tese é a *cidade* propriamente dita, mas não qualquer cidade, e sim a *grande cidade*, a *cidade de São Paulo*. Ela é um receptáculo de atividades econômicas diversificadas e assume funções de comando regional, muitas das quais globalmente conectadas. Sumariza, em si, os eventos que traduzem a contemporaneidade planetária.

Argumentamos que as mesmas políticas públicas capazes de dar vida aos seus vetores de desenvolvimento revelam os contornos geográficos desse potencial. Tais limites espaciais são dados pelas esferas de gestão territorial que superam as fronteiras urbanas – sobretudo o Estado nacional -, razão pela qual o desenvolvimento endógeno de São Paulo e das grandes cidades só vai conhecer sua plenitude se o círculo das virtuosidades se fechar nos seguintes elementos:

1. Uma política de desenvolvimento urbano capaz de mobilizar os recursos econômicos locais e envolver a população no esforço compartilhado de governar e se beneficiar da mudança;
2. Um entorno regional, nacional e também global favorável ao desenvolvimento, o que, nas condições atuais, pressupõe o

multilateralismo, uma nova institucionalidade (a reforma da ONU, por exemplo), a sustentabilidade ambiental e regras justas de comércio no globo, além de planos nacionais e regionais integrados de desenvolvimento econômico e social;

3. Um Estado eficaz, eficiente, fortalecido na sua capacidade de comando e coordenação, e democrático nos seus procedimentos e objetivos, em todas as esferas de governabilidade.

As condições e contornos dessas políticas são então delineadas, adotando-se um enfoque transdisciplinar para dar conta das múltiplas dimensões e diversas escalas espaciais envolvidas.

A argumentação é não raro pontuada por mediações, as quais, sob o risco de cair num certo relativismo, tentam nos precaver da absolutização de aspectos verídicos, mas parciais, de uma dada realidade, em prejuízo dos múltiplos vetores que a compõem. Nesse conjunto sempre mutante se busca identificar as determinações principais, em cada situação concreta.

Uma metrópole do terceiro mundo, dinâmica, apta a abrigar a estratégia econômico-territorial que postulamos e eivada de agudas contradições sociais, descortina o cenário das mudanças que o mundo está vivendo e concentra seus impasses. Esta é a razão pela qual a cidade de São Paulo e, nela, a gestão municipal entre 2001 e 2004, o seu Plano Diretor Estratégico e a política de recuperação de mais-valias urbanas adotada, foram eleitos como caso de estudo e referência empírica.

## **Plano da Tese**

Partimos de algumas perguntas básicas e avançamos hipóteses de trabalho. Assim, buscamos especificar qual o papel e a particularidade dos grandes centros urbanos no mundo contemporâneo. O que mudou? Qual o papel do Estado no ordenamento global, nas distintas esferas territoriais? Como garantir a primazia do interesse público (ou, no mínimo, um compromisso padrão em torno de temas da coletividade) nas políticas territoriais? Que tipo de ação as grandes cidades podem implementar para exercer efetiva influência sobre macrotendências, interferindo sobre o seu próprio espaço? Quais os limites dessa estratégia? Como contorná-los, maximizando resultados e minimizando prejuízos e riscos?

Feitas essas indagações, as hipóteses que formulamos giram em torno de estratégias locais de corte econômico e territorial que incidem sobre o uso do solo urbano, centrado na recuperação das mais-valias imobiliárias. Trata-se de um tema de urgente atualidade, em qualquer metrópole do planeta. Porém, estabelecidos seus parâmetros básicos, as limitações saltam à vista, se as prescrições ficam circunscritas ao âmbito local. Pior ainda, se o âmbito local fica adstrito às jurisdições municipais. Um olhar mais amplo se impõe, envolvendo localidades, regiões, nações e o planeta. Avançamos perspectivas e possibilidades, cientes da transitoriedade das constatações, diante da complexidade do quadro, sem, contudo esmorecer na perseguição de tendências. Tais desideratos moveram o roteiro de pesquisa que detalhamos a continuação, centrados no caso da cidade de São Paulo e do seu Plano Diretor.

Após a presente introdução, a Parte I, *Estados e Territórios*, focaliza a problemática do Estado-nação no capítulo 1. Iniciamos com o Estado, porque pensamos caber a essa instância de poder um papel insubstituível ao longo do atual ciclo longo de hegemonia capitalista no planeta, assim como o foi na formação do sistema de mercado mundial.

A breve história da construção dos poderes nacionais na modernidade serve para demonstrar os profundos elos entre Estado e finanças, entre dinheiro e poder, no curso dos últimos séculos. O mercado nunca pôde prescindir do poder político para respaldar seu avanço. Mas as lutas sociais, da mesma forma, sempre tiveram aquele marco referencial em vista. O mesmo vale para as estratégias urbanas.

Muita coisa mudou hoje em dia, mas certos parâmetros constitutivos do sistema permanecem – pois lhe são imanentes: o Estado nacional faz parte dessas determinações estruturais básicas ao seu funcionamento e reprodução ampliada, assim como reflete, melhor que ninguém, o jogo das forças sociais capaz de abrir possibilidades de mudança e preparar futuras (e imprevisíveis) conformações societárias. A nova geografia do poder que se desenha no mundo é abordada no capítulo 2.

A Parte II, *Cidades e Política*, vai mais direto ao assunto, posicionando, no capítulo 3, as metrópoles e cidades mundiais na nova geopolítica global. Busca detectar as recentes manifestações de sua territorialidade, seu dinamismo, a cultura e os fenômenos positivos e negativos daí decorrentes. Fazemos uma breve incursão no domínio da subjetividade, enfocando as rupturas psíquicas decorrentes da tênue demarcação entre os processos de individuação e a fria e anônima impessoalidade, na

qualidade de fenômenos característicos da sociedade urbana de massas e da personalidade estranhada.

As interações necessárias entre as dimensões locais, regionais, nacionais e globais são aqui exploradas. Também enfatizamos os aspectos vinculados à construção institucional, na qualidade de um imprescindível vetor de progresso social e expressão política do interesse público, representando um desafio colossal, mas inadiável, que perpassa desde as esferas de governança mundial (que necessitam ser reconstruídas), até, no Brasil, o aparelho de Estado, os organismos de representação e gestão regionais e o aparato de governo urbano e metropolitano do espaço paulistano.

Este é então tomado como paradigma na Parte III da Tese, intitulada *São Paulo e o Uso do Solo Urbano*, embora as situações relatadas sejam facilmente extrapoláveis para outras grandes cidades do globo, em especial na periferia e semiperiferia do sistema-mundo capitalista. Iniciamos, no capítulo 4, com a apresentação teórica de um tema de urgente atualidade, sobretudo para as metrópoles mundiais do século XXI: a formação e redistribuição da valorização imobiliária urbana, decorrente da produção do espaço pelo capital, nas suas diversas demarcações. Um conjunto de informações econômicas e demográficas é a seguir trabalhado no sentido de avaliar as mudanças ocorridas nas últimas décadas na cidade de São Paulo e na área metropolitana, o reforço de sua centralidade e o impacto delas na histórica segregação sócio-espacial, que caracteriza seu território. O dinamismo de São Paulo advém de seu multiculturalismo, que lhe confere elasticidade adaptativa, capacidade de absorção de influências e criatividade na transformação desses estímulos em produtos materiais e espirituais. Concluimos o capítulo 5, abordando o papel dos investimentos públicos na formação recente da cidade e sua importância na reversão dos processos seculares de anomalias urbanas.

A renovação dos métodos e objetivos da administração pública encontra sua tradução no que denominamos estratégia econômico-territorial de gestão urbana, que é objeto de consideração no capítulo 6. Iniciamo-lo com uma crítica à insuficiência da abordagem tradicional das agências internacionais sobre o tema urbano e as potencialidades dos governos locais.

Nessa parte da pesquisa, procuramos integrar a nossa leitura anterior num conjunto de elementos que dêem efetividade e consequência à gestão democrática e desenvolvimentista de uma grande cidade como é São Paulo. Reforçamos, no sentido propositivo, o eixo da análise adotado, ou seja, a política de uso do solo urbano e a

recuperação, pelo Estado, da valorização imobiliária (a mais-valia fundiária urbana) resultante dos investimentos coletivos na construção do espaço da cidade e cujo exame foi sumariado no capítulo 4. A normativa urbanística e a redistribuição social de recursos fiscais são subjacentes a essa política fundiária. Dos três fatores básicos de produção – a terra, a força de trabalho e o capital -, a administração da cidade pode exercer controle pleno sobre o ativo terra, pois a capacidade de trabalho é passível de ser mobilizada e estimulada localmente, mas sua utilização e determinações mais profundas estão ligadas a outras origens e influências. Essas mesmas características (e com maior razão ainda) estão presentes nas motivações inerentes aos investimentos empresariais.

Na Parte IV e última, *O Espaço da Política e a Política do Espaço*, voltamos ao campo de informações disponíveis com o objetivo de retratar, no capítulo 7, as disparidades intra-urbanas na apropriação do espaço na cidade de São Paulo, para introduzir, no capítulo 8, o marco político-instrumental do Plano Diretor Estratégico do município, elaborado e aprovado nos dois primeiros anos do governo de Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, cujo mandato estendeu-se de 2001 a 2004. Com ele, a cidade passou a ter um plano embasado num processo democrático de gestão, com o potencial de orientar seu futuro.

O Plano Diretor de São Paulo preenche muitos dos requisitos que consideramos necessários para a governança de uma cidade do porte da capital paulista e que enfeixamos sob a denominação de estratégia econômico-territorial de gestão urbana. A outorga onerosa do direito de construir exemplifica o anterior, no tratamento abrangente da recuperação das mais-valias fundiárias urbanas. Porém, problemas na construção e na implementação do Plano, a mudança de orientação política na Prefeitura paulistana, bem como a alteração, pelo Legislativo municipal, dos coeficientes de aproveitamento do solo previstos no projeto original, podem custar-lhe a efetividade da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos e comprometer os resultados esperados.

Procuramos apontar essas insuficiências no capítulo 9 e discutir, de modo complementar, outros elementos que devam fazer parte de práticas renovadas de planejamento e gestão das maiores cidades (sempre com São Paulo em primeiro plano, numa perspectiva comparada, e tendo como núcleo a experiência municipal no período 2001-2004), melhorando sua imagem, seu ambiente competitivo, sua liderança metropolitana (e regional), a qualidade de vida de sua população e seu perfil multicultural, abrindo-se para o mundo. Incluímos nessa seção uma abordagem crítica

dos métodos de planejamento estratégico (e do *marketing*) das cidades e dos grandes projetos urbanos, hoje tão em voga.

Cumpre, mais uma vez, um papel decisivo nessas ações ao setor público, reforçando o peso dos Estados na condução das estratégias locais de desenvolvimento endógeno e na articulação de uma rede de relações com esferas públicas e privadas de outras escalas territoriais, na sua interação dialética.

Ao focar a gestão da Prefeitura de São Paulo no período 2001-2004, nosso propósito não é o de efetuar um balanço geral da atuação do governo da cidade nesses anos, mas iluminar, criticamente, aqueles aspectos relacionados aos limites e alcances do poder local numa grande metrópole do hemisfério sul do planeta. O Plano Diretor Estratégico (aprovado em 2002) e o enfoque econômico-territorial, tal qual denominamos a ação sobre o solo urbano com ênfase na administração e captura de mais-valias fundiárias, constitui o eixo da investigação. Na medida em que esse eixo corta, transversalmente, vários campos da gestão municipal, de forma indireta é o conjunto do próprio governo no período que está em jogo, sem qualquer pretensão, contudo, de esgotar tema tão vasto e controverso, que perpassa dimensões e vetores explicativos alheios aos objetivos da Tese.

Em suma, nas considerações finais, passamos em revista o conjunto de elementos abordados na exposição e retomamos o sentido de muitos componentes analíticos e propositivos aparentemente dispersos no texto.

Como uma das conclusões mais importantes, tratamos de reposicionar o papel dos governos locais - em particular, o dos grandes centros urbanos - no contexto de ações planejadas e políticas públicas mais abrangentes, de cunho regional e nacional. Para a cidade de São Paulo, urge retomar o tema do governo (ou da articulação política) metropolitano, como um caminho concreto e imediato de superar as limitações da jurisdição municipal, executar planos integrados de uso do solo de escala regional e assumir, na prática, a responsabilidade de liderar abordagens mais compreensivas, dinâmicas e inclusivas do desenvolvimento, privilegiando, nesse primeiro momento, o espaço da metrópole expandida.

Pretendemos deixar claro, por fim, que nos novos níveis de conformação do espaço político e econômico global, nos quais uma pluralidade de atores interage e se sobrepõe, o Estado nacional seguirá tendo uma função essencial, na condição de elo estruturador fundamental do sistema. É urgente, desse modo, investir no reforço de seus

instrumentos e na capacitação de seus recursos humanos, tornando-o apto a responder aos desafios de nossa época.

Não obstante as profundas alterações nos mecanismos de atuação estatal, como esfera de poder mais afetada pelas mudanças da globalização, o Estado nacional constitui mediação indispensável na múltipla cadeia de intercâmbios globais e articulador das ações que concatenam e dão substância às políticas de corte local e regional, face aos fenômenos de caráter planetário. Um país de dimensões continentais como o Brasil não pode abrir mão dessa complexa, mas inadiável, (re)construção institucional, sob pena de causar prejuízos irreversíveis às gerações vindouras.

## **PARTE I**

### **ESTADOS E TERRITÓRIOS**



## 1. ESTADOS NA ECONOMIA GLOBAL

Desde sua origem, o modo de produção capitalista teve vocação mundializante. O impulso à mudança progressiva das condições materiais de produção e o caráter destrutivo-criativo têm sido sua marca genética. O objetivo maior de expandir os espaços de valorização do capital implicou, sempre, a busca constante por novas fontes de suprimento da produção e por novos mercados, assim como a concorrência intercapitalista, intensificada pelo desenvolvimento tecnológico, sucessivamente incorporou diferentes regiões do planeta nos circuitos da reprodução sistêmica. A produção e controle do espaço são sua lógica intrínseca. Nessa base, o sentido mundializante é inerente à própria constituição embrionária do capitalismo, partindo-se das cidades-estado italianas dos séculos XIII e XIV, atingindo, no período de formação do capitalismo monopolista de estado, em fins do século XIX, e na expansão financeira do final da década de 1960 até os dias atuais, seus momentos culminantes.

A formação do primeiro sistema econômico integrado em bases planetárias, derivada das navegações oceânicas européias dos séculos XV e XVI, gerou profundas conseqüências no equilíbrio demográfico e ambiental do globo. Povos inteiros se trasladaram de seus continentes originais, dando origem a novas correntes civilizatórias. Por outra parte, a transformação ecológica viria alterar, para sempre, a relação das espécies com seu habitat de origem: “o grande intercâmbio de biota através dos oceanos nos últimos quinhentos anos constituiu a maior intervenção humana na história ambiental desde o começo da domesticação das espécies” (Fernández-Armesto, 2004b: 249).

Na medida em que “o desenvolvimento definitivo do capitalismo exige (...) o do mercado mundial” (Hobsbawm, 1975: 32), no tempo histórico o modo de produção capitalista desenvolveu-se simultaneamente no plano territorial, ao se identificar com o sistema de Estados-nação, e no plano não territorial, através da construção de organizações empresariais que abrangiam o mundo inteiro, transcendendo a esfera dos Estados particulares.

A organização política do sistema-mundo funda-se no sistema interestatal de Estados-nação competidores e soberanos, sustentando-se sobre uma divisão extensiva do trabalho e relações hierarquizadas de poder e exploração, que encontra, na moderna

economia-mundo capitalista, sua expressão histórica determinante (Braudel, 1987: 68-70; Wallerstein, 1979: 490; Shannon, 1996: 157). Como sintetiza Giovanni Arrighi:

“Um sistema-mundo foi definido como uma totalidade espaço-tempo, cujo âmbito espacial é coextensivo com a divisão do trabalho entre suas partes constitutivas e cujo âmbito temporal se estende na medida em que a divisão do trabalho continuamente reproduz o ‘mundo’ como totalidade social. Uma economia-mundo foi definida como um sistema-mundo não encerrado por uma entidade política única” (Arrighi, 1997a).

A peculiaridade do sistema mundial moderno é que uma economia-mundo haja sobrevivido durante mais de quinhentos anos, forjando sua própria geografia histórica, sem que se tenha transformado em um império mundial. Essa singularidade – o segredo de sua fortaleza - constitui o aspecto político da forma de organização econômica chamada capitalismo: “o capitalismo foi capaz de florescer precisamente porque a economia-mundo continha dentro de seus limites não um, porém múltiplos sistemas políticos” (Wallerstein, 1979: 491).

O não-reconhecimento da importância dos sistemas de poder interestatal e dos padrões monetários internacionais para os desenvolvimentos econômicos nacionais constituiu, na visão de Fiori, o “primeiro grande erro de previsão da economia política clássica” (‘um tema clássico dos mercantilistas e que foi abjurado por liberais e marxistas’), isto é, a suposição do crescimento e difusão *universais* da riqueza capitalista e seu corolário, a diminuição do poder e da competição entre os *Estados territoriais*, “que deveriam ser substituídos pelos mercados ou – na fórmula utópica kantiana – por uma grande e única confederação mundial” (Fiori, 1999a: 16-7). O *Manifesto do Partido Comunista*, de 1848, expressa essa certeza. Tal absolutamente não ocorreu: Estados e moedas continuaram a cumprir um papel crescentemente protagônico no cenário mundial.

Arrighi identifica duas genealogias distintas, mas estreitamente relacionadas, do capitalismo moderno, desenvolvidas simultaneamente em direções opostas: uma delas tem origem no protótipo do Estado capitalista do século XV, a cidade-estado veneziana; noutra, o capitalismo moderno surge “a partir da principal organização empresarial, não territorial, de abrangência mundial, de todas as eras posteriores: a dispersa ‘nação’ genovesa”, de financistas que, ao aliarem-se com o poder territorial do Estado espanhol

do século XV, viabilizaram a consolidação do primeiro sistema econômico mundialmente integrado (Arrighi, 1996: 84-5).

Nas palavras de Samir Amin, “a expansão mundial do capitalismo não pôs na ordem do dia a homogeneização do planeta. Pelo contrário, esta expansão criou uma polarização nova, submetendo, na periferia do sistema, as formas sociais anteriores ao capitalismo às exigências da reprodução do capital dominante nas formações centrais” (Amin, 1999: 122).

O que nos remete à função dos Estados nacionais como legitimadores e garantidores da ordem capitalista transnacionalizada nos espaços nacionais, propriedade esta já notada por Hilferding, muitos anos atrás: “o capital financeiro para manter e ampliar sua superioridade precisa de um Estado politicamente poderoso (...), um Estado forte que faça valer seus interesses no exterior (...) e que possa intervir em toda parte do mundo para converter o mundo inteiro em área de investimento” (*apud* Fiori, 1999b: 62). Isso não poderia ter sido dito de melhor maneira para caracterizar não apenas o papel das supremacias políticas ao longo da modernidade e suas relações com os blocos de capital hegemônicos, mas, em particular, a aliança (não raro competitiva e conflitiva) entre o Estado e o poder financeiro na ordem mundial criada a partir do final do século XIX.

A partir da filosofia laica do Estado mercantilista, a vontade política de unificação territorial e administrativa ganhou ímpeto e foi completada pela revolução burguesa e o liberalismo (Deyon, 2001: 43). A ligação do poder político com o capital privado, isto é, a combinação expansiva do poder com as finanças e os territórios, premidos pela competição e as guerras, foi, desse modo, decisiva na origem da modernidade e do sistema capitalista (Wood, 2001: 69): “os mercados e as economias nacionais (...) não nasceram da evolução espontânea do próprio mercado; pelo contrário, foram ‘injetados’ num espaço territorial pela vontade política dos Estados que se propuseram e foram capazes de articular e integrar suas economias regionais, internalizando, ao mesmo tempo, os ganhos e as redes construídas pelo comércio de longa distância” (Fiori, 2001: 54).

Desse modo, as “considerações do poder” não podem ser reduzidas às “considerações da riqueza” (Medeiros, 2001: 92).

A história moderna do Estado pode ser vista “como uma longa procura da criação de estruturas suficientemente *fortes* para defender os interesses de um grupo de proprietários-produtores na economia-mundo contra outro grupo de proprietários-

produtores, assim como também, evidentemente, contra os trabalhadores” (Wallerstein, 1984: 158). Em outras palavras, “os mercados não são auto-reguláveis. Para funcionar, eles precisam da regulação governamental” (Amin, 1998: 44; Harvey, 2004: 236-7).

A afirmação de Karl Polanyi em sua obra clássica é taxativa: “sem contramovimentos protetores”, particularmente pela intervenção do Estado, “a sociedade humana teria sido aniquilada” pela fúria dos mercados auto-regulados (Polanyi, 1957: 76).

Em outros termos, e introduzindo a especificidade das cidades como incubadoras da era moderna e berços da geração de riqueza privada, “a particularidade do Ocidente foi a formação simultânea do Estado absolutista e da propriedade privada plena, da centralização do poder voltado para a ação econômica e da autonomia das cidades” (Medeiros, 2001: 92).

Por outro lado, com a evolução do sistema, “apesar de uma economia mundial e de uma civilização planetária ganharem uma autonomia crescente diante das realidades nacionais, elas são ainda dependentes dessas bases nacionais e locais”, sendo então imprescindível “pensar as estruturas de poder nacionais dentro das correlações de força de cada país, que podem variar em função de sua articulação com as forças econômicas e políticas vindas do exterior, mas que dificilmente poderiam ser substituídas permanentemente por elas” (Dos Santos, 1993: 88).

De acordo com Cardoso de Mello (1997: 16-7), no âmbito das relações centro/periferia, pode-se definir o centro capitalista por três tipos de controle: sobre o processo de inovação tecnológica, sobre a moeda e as finanças internacionalizadas e sobre o poder político-militar. A partir da Inglaterra, a expansão do poder central se deu basicamente em dois momentos, relacionados a duas ondas sucessivas e atrasadas de industrialização: a primeira delas redundou na industrialização dos Estados Unidos, da França e da Alemanha, baseada em padrões de produção e consumo ingleses, mas já apontando a emergência de novas formas de organização capitalista, como o banco de desenvolvimento e o papel estratégico assumido pelo Estado, atuando decisivamente na promoção da modernização econômica. A segunda onda resultou na industrialização do Japão e da Rússia, no momento em que já deslanchava a Segunda Revolução Industrial, transformando drasticamente, no final do século XIX e início do XX, as condições em que se processaria a continuidade da acumulação de capital.

Os episódios relacionados às duas guerras mundiais, na primeira metade do século XX, e a depressão de 1930 marcam a ruptura com o velho padrão liberal de

hegemonia britânica, substituída por um novo modelo de relações sob supremacia norte-americana.

Esse novo padrão produtivo caracteriza-se pela elevada capacidade de geração de emprego e pelo uso intensivo de energia, através da generalização do consumo de petróleo e de seus derivados. As políticas macroeconômicas de sustentação da demanda efetiva, promovidas pelo Estado, demarcaram os termos da radical reforma do sistema econômico de mercado, verificada no pós-guerra.

A economia de guerra, ou o “keynesianismo militar”, nesse contexto, desempenhou relevante papel. Eis porque deve ser ressaltado. Foi esse tipo de gasto público que deu início à fase de expansão material da economia capitalista no pós-guerra.

O próprio fortalecimento do sistema de Estados-nação teve na Guerra Fria um poderoso estímulo, pois o vigor e a capacidade de controlar suas sociedades atenuava significativamente a ameaça de invasão inimiga. Comentando a propósito do enfraquecimento da governabilidade dos Estados nacionais, em particular após os acontecimentos de 1989 no Leste europeu, Hirst e Thompson ressaltam a especificidade da mudança face à época anterior:

“O que terminou, em 1989, foi uma estrutura específica de conflito entre grupos aliados de Estados-nação, a Guerra Fria. A força impulsora desse conflito era o medo mútuo entre dois campos armados: foram, então, exploradas, dos dois lados, propostas ideológicas, mas não se tratava basicamente de um choque de ideologias. A Guerra Fria reforçou a necessidade do Estado-nação, de sua capacidade militar e de suas formas de regulação econômica e social, no nível nacional, necessárias à sua sustentação” (Hirst e Thompson, 1998: 270-1).

Segundo Chesnais, três séries de formas institucionais parecem ter sido fundamentais para assegurar, durante um quarto de século, a estabilidade e a expansão da acumulação capitalista: as primeiras são as que permitiram gerir, na direção do crescimento, o trabalho assalariado como forma predominante de inserção social e de acesso à renda; as segundas, as que criaram um ambiente monetário estável, garantindo grau significativo de subordinação das finanças às necessidades da indústria; e a mais importante, a existência de Estados institucionalmente voltados para estimular a demanda e o emprego, regulando e disciplinando a economia como um todo e o funcionamento do capital privado, em particular (Chesnais, 1996: 300).

O auge do ciclo expansivo, entre o final dos anos 1960 e o início da década seguinte, foi construído através da sincronização de dois movimentos: de um lado, a intensificação do processo de internacionalização do grande capital de todos os sistemas centrais, em crescente interdependência; de outro, a aceleração do crescimento americano em condições de crescente abertura, materializada na ampliação do déficit do balanço de pagamentos dos Estados Unidos e no crescente desequilíbrio de seu balanço comercial, transferia potentes estímulos a outras economias capitalistas, particularmente aos setores exportadores japoneses (Coutinho e Belluzzo, 1984: 10). A esses elementos podemos agregar o questionamento direto da supremacia americana em todo o mundo, expresso em acontecimentos de cunho político, econômico, tecnológico, cultural e, não menos decisivo, militar.

Mas os EUA reagiram ao declínio e aos desafios à sua soberania: a partir de 1979, a política do dólar forte e a escalada política, militar e ideológica universal virou rapidamente o jogo a seu favor. O colapso do poder supranacional soviético e do bloco socialista, no final da década de 1980, consolidou o primado – agressivo e de corte imperial – da renovada supremacia norte-americana global. Por isso, é frágil o argumento em favor do declínio dessa hegemonia, pois, pelo contrário, “o resto do mundo é que está cada vez mais dependente do mercado, da moeda e das decisões de política econômica dos EUA, frequentemente tomadas a partir de prioridades internas deste país” (Serrano, 2004: 180). O poder hegemônico dos “anos de ouro” vira pura estratégia imperial após aquela década (Fiori, 2004a: 95).

Abertura, desregulamentação e privatização se tornam os novos paradigmas de eficiência macroeconômica. Políticas monetárias austeras, realinhamento do câmbio e equilíbrio fiscal são os instrumentos quase exclusivos de intervenção recomendados.

Um dos pólos irradiadores mais poderosos das transformações societárias desencadeadas no último quartel do século passado situa-se precisamente no âmbito do Estado, relacionado ao estrangulamento fiscal dos governos após os anos 1970 e à deliberada implementação de políticas de redução de seu papel na economia e enquanto provedor de empregos, diretos e indiretos.

A desregulamentação e a liberalização do fluxo de mercadorias e capitais se encarregaram do resto. Os resultados do balanço de pagamentos constituem parâmetros cada vez mais cruciais para medir o desempenho dos países. No mercado de trabalho, a

diversidade e descontinuidade das formas ocupacionais (precarização) suplantam, em toda parte, o paradigma do emprego homogêneo e estável<sup>1</sup>.

Entretanto, também no campo do emprego e da seguridade social, a presença do Estado, embora sujeita à profunda reestruturação, mantém a sua centralidade. O Estado social continua sendo nossa herança e nosso horizonte, tanto na qualidade de lugar onde se exerce a vontade política coletiva (Schnapper, 1997: 42), quanto na base da constatação de que “não há coesão social sem proteção social” (Castel, 1998: 531).

As implicações da nova matriz econômico-produtiva em termos de geração de emprego e renda são tão profundas que provocam a perda de eficácia das tradicionais políticas keynesianas de fomento à demanda agregada, já que, muito provavelmente, a expansão significativa do gasto público por períodos prolongados levaria antes ao comprometimento da receita do Estado com o serviço da dívida pública, na elevação do custo do crédito e no crescimento das importações, antes que apreciáveis efeitos ocupacionais e sobre a renda da população fossem observados.

Surge assim um novo tipo de Estado, que, para Castells, não seria mais o Estado-nação, embora não o elimine e sim o redefina: o chamado Estado-rede, caracterizado pelo fato de “compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através [sic] de uma série de instituições. Uma rede, por definição, não tem centros e sim nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são freqüentemente assimétricas. Mas, enfim, todos os nós são necessários para a existência da rede” (Castells, 1999: 164). Apesar dessa realidade em rede poder ser constatada até na vida cotidiana da população e nos espaços privados, constitui, antes, uma dimensão ou esfera do real, que não o absorve por completo nem elimina as outras dimensões, por assim dizer, físicas e de distintas temporalidades.

Vale registrar aqui o recente trabalho de Ha-Joon Chang, publicado em 2003, sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico, cujas reflexões assumem urgente atualidade, embora deixe de focar o novo protagonismo das cidades na arquitetura geo-econômica contemporânea. Uma idéia matriz do texto é a de que o papel do Estado como empreendedor possui dois componentes: “primeiramente, sua posição como agente central implica-o no papel crucial de prover uma visão para o futuro em um período de transformação. Em segundo lugar, seu papel como construtor de

---

<sup>1</sup> Um relato de forte impacto das atuais condições de trabalho dos vastos contingentes de trabalhadores situados na base da pirâmide ocupacional nos EUA pode ser encontrado em EHRENREICH, B., *Miséria à americana*. Rio de Janeiro, Record, 2004.

instituições lhe permite dar realidade institucional a essa visão, assim como à emergente estrutura de coordenação” (Chang, 2003: 69). Essa insubstituível função da instância pública na *longue durée* de nossa era histórica é válida para todas as esferas de poder, da local à global.

Por trás da retórica do fim dos Estados nacionais pode-se reconhecer o interesse dos grandes grupos econômicos, tratando, isto sim, de forjar um aparato institucional adequado aos seus propósitos expansionistas. Para Samir Amin, “não se pode falar de um fato multinacional autônomo, independente dos Estados. O papel de uma firma multinacional é estreitamente determinado pela estratégia do centro imperialista do qual ela depende” (Amin, 1977: 121). Numa outra ótica, o atual sistema de Estados cumpre o papel de “gestão-sanção dos interesses internacionalizados” (Resende, 1998: 35).

Desde a origem multiplicando intercâmbios com a política, os mercados não podem ser transformados em sujeito histórico, pois sua regulação transcende as leis estritamente econômicas ou qualquer racionalidade utilitarista, vinculando-se também às relações de poder e às normas sociais (Cacciamali e Pereira, 1999: 26). O próprio crescimento do comércio mundial derivou do crescimento da economia – e, este, da atuação estatal em cada lugar e período histórico -, e não o contrário (Jakobsen, 2005: cap. 6).

Nesse sentido, o papel do Estado assume renovada importância em modernas economias com redes de interdependências complexas, incluindo o arranjo de regras, compromissos e comportamentos que lhes permitam um funcionamento satisfatório, e inovações radicais e incrementais em tecnologias e instituições (Chang, 2003: 70)<sup>2</sup>.

Uma das contradições mais evidentes do desenvolvimento histórico do sistema do capital é precisamente o fato de sua estrutura de gestão e efetivação ter-se articulado na forma de Estados-nação, embora seja inconcebível que os imperativos da reprodução ampliada e da circulação planetária possam ficar contidos no interior desses limites (Mészáros, 1999: 102).

---

<sup>2</sup> Utilizando como tema a problemática setorial de um complexo produtivo no Brasil, Giorgio Romano Schutte lança luz sobre as deficiências atuais do Estado e projeta as novas funções que lhe cabe assumir na condução dos processos de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, revela a natureza patrimonialista das oligarquias dominantes na América Latina, o que comentaremos mais adiante, no capítulo sobre renda fundiária urbana. Pela lucidez e oportunidade da análise, merece ser referenciado. SCHUTTE, G. R. *Elo perdido: Estado, globalização e indústria petroquímica no Brasil*. São Paulo, Annablume, 2004.



Não interpretamos a globalização como um eufemismo para imperialismo, como afirma Amin (1998: 45). Significa muito mais que isso. Mas é preciso ressaltar que a globalização contemporânea

“(…) não é um processo isento de contradições. Seus impactos e perspectivas são diferenciados, e as alternativas abertas a cada país dependem, exatamente, das opções feitas pelas suas forças sociais e políticas internas e coordenadas por seus estados nacionais. Não há um receituário válido *urbi et orbi*. E, além disto, seja qual for a opção nacional de cada um, segue sendo tarefa intransferível de cada Estado, e isto ainda mais fortemente no caso da estratégia liberal, manter os laços materiais e éticos entre classes e regiões cada vez mais desiguais entre si” (Fiori, 1998: 250).

A presente fase de internacionalização dos circuitos comerciais, produtivos e financeiros, associada aos significativos avanços nas tecnologias de informação e comunicação, evidencia-se com nitidez a partir do último terço do século XX. Contudo, as evidências disponíveis e as avaliações prospectivas de curto e médio prazo reforçam o peso do sistema interestatal e dos regimes monetários hegemônicos (e a vigência, em novas configurações, do poder territorial) na gestão mundial da economia mundial de mercado, numa interação dinâmica com as atuais tendências transnacionalizantes.

Mesmo essa transnacionalização traz a marca das crônicas assimetrias: a concentração do investimento externo direto, o peso crescentemente majoritário das exportações de alta tecnologia, a gravitação dos fluxos financeiros e a distribuição do comércio mundial acentuam a distância entre países e regiões e impossibilitam, na inexistência de mecanismos sociais compensatórios, a garantia, para parcela expressiva da população do globo, a vivência de padrões aceitáveis de dignidade humana.

Destarte, não obstante as transformações que a presente globalização acarreta, o sistema interestatal continua, no horizonte temporal previsível, o *locus* primário do poder mundial, no contexto de uma realocação significativa do aparato produtivo global, através da inserção dinâmica de um conjunto de países semiperiféricos no mercado mundial, sem prejuízo da preservação de graus elevados de concentração e centralização do capital em escala planetária, dos quais as recentes ondas de megafusões constituem exemplos eloquentes.

Ou seja, os dados das principais organizações internacionais confirmam o avanço da globalização nos campos da produção, das finanças e do investimento, mas

essa globalização não é (nem pode ser, nas circunstâncias vigentes) irrestrita, porém submetida fortemente às estratégias das grandes corporações as quais, por sua vez, guardam sólidos vínculos com os maiores centros capitalistas e seus Estados nacionais. Por seu turno, a governança global mais eficiente e democrática não pode prescindir dos Estados nacionais (OIT, 2004: 56).

## **1. 1. Espaços físicos e virtuais**

É muito comum, em certos círculos, associarem-se às mudanças contemporâneas uma suposta irreversibilidade dos vínculos transnacionais e virtuais tornarem fronteiras e espaços geográficos politicamente demarcados obstáculos artificiais, a caminho da extinção. O reino do virtual, da produção sem seres humanos, o “fim do trabalho”, a prevalência do “espaço de fluxos” e a iminência da superação dos Estados nacionais em prol da livre movimentação do capital demarcariam, assim, as características da emergente era “pós-industrial”. Não é o momento e o lugar para aprofundar em demasia a polêmica, mas, pela intimidade com o nosso tema, merece ser enfrentada. O fato incontestável, empiricamente verificável, é que as pessoas permanecem morando, vestindo-se, educando-se, locomovendo-se, trabalhando e construindo seus imaginários em torno da alusão aos critérios sócio-espaciais, historicamente determinados. Os *lugares* vão continuar significando referenciais básicos de pertencimento. O capitalismo “global” implica – e sempre implicou, apesar das novas manifestações que, contudo, não alteram seu caráter – na posta em operação de mediações institucionais indispensáveis, tendo em vista a natureza desigual e combinada de sua evolução.

Na verdade, o caráter das mudanças, que o mundo vivencia, postula a necessidade de construir pontes entre os distintos momentos e dimensões existenciais, construindo uma visão inteiramente relacional das ligações entre espaço eletrônico, espaço material, tempo e sociedade. Assim sendo, a chamada desterritorialização é apenas uma face de um fenômeno mais complexo e podemos pensá-la como

“(…) um movimento que, longe de estar fazendo desaparecer os territórios, ou mesmo de correr ‘paralelo’ a um movimento territorializador, geralmente mais tradicional, deve ser interpretado como um processo relacional, des-territorializador, onde [sic] o próprio território se torna mais complexo, por um lado, mais híbrido e flexível, mergulhado que está nos sistemas em rede,

multi-escalares, das novas tecnologias da informação, e, por outro, menos flexível, marcado pelos tantos muros que separam ‘excluídos’ e ‘incluídos’, etnia ‘x’ e etnia ‘y’, grupos ‘mais’ e ‘menos’ seguros (e/ou violentos)” (Haesbaert, 2004: 275).

As distintas esferas que caracterizam a vida social precisam estar integradas por meio do desenvolvimento de um sentido relacional do mundo, que “também reconheça a própria imanência do território à existência humana” (*idem*: 368).

Por outro lado, o espaço é um dos instrumentos da competitividade, pois a história se espacializa nos lugares: “quem tem poder escolhe precisamente o lugar onde vai exercer o seu poder, utilizar o seu dinheiro (...) a espacialidade volta a ter um papel extremamente forte” (Santos, 1996: 175).

No desenvolvimento das idéias contidas neste ensaio, a noção de produção do espaço pelos poderes dominantes tem importância central. O espaço é moldado e controlado nas mais distintas esferas, desde a planetária até a local – sem esquecer o ciberespaço -, cada uma possuindo suas próprias particularidade de controle. A reprodução dessa lógica nos grandes espaços urbanos contemporâneos e seu caráter relacional constitui o fio condutor subjacente de nossas reflexões.

O descaso com a dimensão do território leva a muitas dificuldades teóricas e práticas: “a teoria marxista, bem como a não marxista, tratam a questão da autonomia relativa [dos movimentos do capital] como se fosse possível considerá-la fora do poder controlador das relações de espaço, e como se a competição interurbana e espacial não existissem ou fossem irrelevantes” (Harvey, 1996: 62).

Num de seus derradeiros trabalhos, Milton Santos critica a idéia de uma humanidade desterritorializada e da virtual existência, aqui e agora, de uma cidadania universal:

“De fato, as fronteiras mudaram de significação, mas nunca estiveram tão vivas, na medida em que o próprio exercício das atividades globalizadas não prescinde de uma ação governamental capaz de torná-las efetivas dentro de um território. A humanidade desterritorializada é apenas um mito. Por outro lado, o exercício da cidadania, mesmo se avança a noção de moralidade internacional, é, ainda, um fato que depende da presença e da ação dos Estados nacionais” (Santos, 2000: 42).

Se muitos dos fenômenos que demarcam a globalização capitalista contemporânea podem ser encontrados em outros momentos de grande abertura internacional do sistema econômico, é preciso reconhecer que sua amplitude, profundidade, potencialidade e ritmo de mudança assumem hoje contornos inusitados.

Do ponto de vista do substrato material dessas significativas metamorfoses na maneira de ver e analisar os fenômenos do período mais recente, este se vincula diretamente ao “movimento mais flexível do capital [que] acentua o novo, o fugidio, o efêmero, o fugaz e o contingente da vida moderna, em vez dos valores mais sólidos implantados na vigência do fordismo” (Harvey, 1992: 161). O capítulo 3.1 vai tratar desse tema.

Na medida em que a forma do Estado se transforma de acordo com as modificações na natureza do trabalho, se instaura uma relação complexa e contraditória entre o caráter cooperativo do trabalho levado às suas últimas conseqüências pelo uso tecnológico da ciência<sup>3</sup> e sua apropriação pelos controles do capital, a qual a presente configuração do Estado espelha (Negri e Hardt, 2004: 23-4).

De fato, constitutiva e estruturalmente, torna-se problemático afirmar, de maneira peremptória, a emergência de uma “nova era”, no sentido de ruptura com os vetores matriciais do padrão anterior. Pelo contrário, alguns outros questionamentos talvez sejam mais pertinentes à perplexidade do momento atual: é possível a superação das fronteiras e da territorialização do espaço nos marcos do sistema do capital? Ou seja, é factível uma mundialização de fato, plena e integral, no sentido de uma redistribuição radical dos recursos produtivos e da renda voltada à multilateralidade da existência humana, nas condições do regime atual?

É difícil sustentar tal perspectiva. Os centros decisórios e as estruturas de poder do capitalismo atual não são “desterritorializados”, eles não pairam nas nuvens, antes se vinculam a interesses concretos e específicos, na maior parte das vezes com uma territorialidade bem demarcada (como exemplo, os mecanismos associados à hegemonia norte-americana e a articulação de interesses ao seu redor); ademais, “a metáfora do globo terrestre torna-se (...) parte constituinte da mensagem publicitária” do sistema mundializado (Ortiz, 1998: 139).

---

<sup>3</sup> Consultar ALVES, G., “Ciberespaço e fetichismo”. In: ALVES, G. e MARTINEZ, V. (orgs.). *Dialética do ciberespaço: trabalho, tecnologia e política no capitalismo global*. Bauru, Praxis, 2002.

Até mesmo as “cidades globais” (assunto que será abordado em capítulos subseqüentes da pesquisa) expressam hegemonias de grupos territorial e nacionalmente estabelecidos. Na verdade, o capitalismo mundial requer mediações políticas para seu funcionamento eficaz, pois “não se trata – pelo menos até o momento – de uma ordem global conduzida por uma vontade humana coletiva. Ao contrário, ela está emergindo de uma maneira anárquica, fortuita, trazida por uma mistura de influências” (Giddens, 2000: 28).

Não se pode negar que a atual globalização impõe sensíveis mudanças na configuração dos Estados – articulações, blocos, unificação em certos casos de áreas mais homogêneas -, mas a construção sistêmica de formas superiores de governabilidade em escala planetária (um imperativo de nossa época) pressupõe necessariamente modificações estruturais complexas, de fundo, na ordem internacional. Às esferas de poder territorial, centradas no Estado-nação, compete um papel decisivo na construção dessa nova ordem.

Segundo Nogueira Batista Jr., “o processo de internacionalização em curso nas últimas décadas não é nem tão abrangente e nem tão novo quanto sugerem os arautos da ‘globalização’. Também não tem o caráter inexorável e irreversível que se lhe atribui com tanta freqüência” (Batista Jr., 1998: 126). As versões mistificadoras das relações econômicas internacionais “têm o propósito, ou pelo menos o efeito, de desarmar as iniciativas nacionais e remover as resistências sociais e políticas aos interesses econômico-financeiros que operam em escala internacional” (*idem*: 127).

A moeda forte, as políticas industrial e tecnológica e mecanismos financeiros estratégicos são resultados de ações acima de tudo nacionais, e não da omissão ou do definhamento político dessas esferas. O ambiente virtuoso, propício aos investimentos produtivos, só pode surgir (apesar de não se esgotar, evidentemente) sobre essa base. Os Estados Nacionais, nessa acepção, “continuam sendo as unidades decisórias fundamentais na política internacional, embora mantendo, como, aliás, desde sempre, poderes assimétricos” (Tavares e Melin, 1998: 50).

Na medida em que “o Estado tem um papel sumamente importante na distribuição da renda via fisco, regulação dos mercados, e subsídios ou promoção de certos setores ou políticas de longo prazo”, sua efetividade “requer um Estado forte e capaz, não raquítico” (PNUD, 2004:193).

A qualidade das respostas aos desafios e oportunidades da globalização segue “dependendo, em primeiro lugar, das condições internas, endógenas, de cada país em

aspectos críticos como a integração social, o comportamento das lideranças e a estabilidade do marco institucional e político” (Ferrer, 2004: 207).

Portanto, as políticas fiscal, monetária, cambial e tributária, do mesmo modo que a provisão de energia, matérias-primas e insumos estratégicos, continuam sendo prerrogativas da esfera central de governo, e é natural que o sejam, sobretudo, ao se considerar um país de dimensões continentais como o Brasil e os riscos de fragmentação do tecido produtivo e social, decorrente do eventual debilitamento dos vínculos federativos.

Frankel, em seu desenho de uma “utopia concreta”, voltada à viabilização de um sistema de relações sociais alternativas, faz uma defesa enfática dos distintos planos de uma governabilidade mundial efetivamente democrática: “Dado o papel vital que cumprem as instituições locais, regionais e nacionais em todas as facetas da vida cotidiana, seria desastroso se essas instituições se vissem substituídas por burocracias supranacionais ainda mais longínquas”; e conclui: “A cooperação e a coordenação supranacional (...) *não* são equivalentes à substituição dos governos nacionais e locais por governos mundiais” (Frankel, 1989: 240).

Já afirmamos que os fenômenos oriundos da revolução tecno-científica e da globalização afetam – e muito – a capacidade dos Estados nacionais exercerem as funções típicas da fase intervencionista do pós-guerra, e mesmo algumas das tradicionais (como saúde, educação e saneamento), as quais definiam, em grande medida, suas possibilidades de intervenção e regulação nos respectivos espaços nacionais. A presente globalização e as mudanças tecnológicas impõem alterações profundas na sua ação e na sua agenda, no seu escopo e na forma de financiamento de suas atividades. Num momento de transição e de crise fiscal dos Estados, saltam à vista os problemas ligados à ineficiência de muitos serviços públicos, à corrupção e às práticas obsoletas. Mas tudo isso não implica, no horizonte previsível e nos marcos do regime capitalista, a supressão, ou mesmo a superação, dessas instituições essenciais para a gestão do sistema. Como voltaremos a asseverar no corpo deste trabalho, a ênfase de certas visões da realidade atual na prevalência do binômio mundialização/fragmentação (global/local) – com a conseqüente diluição, no plano político, do papel dos Estados nacionais – reflete a tentativa, teórica e prática, de destruir as estruturas mediadoras racionais de inteligibilidade do real e de gestão territorial pública, deixando os seres humanos “sós” e submissos, indefesos, face à globalidade aleatória dos movimentos de mercado.

Paradoxalmente - Negri e Hardt afirmam (não sem certo exagero) -, na época em que se aplicam, com mais ênfase retórica, as políticas de Estado mínimo, se assiste à cabal “subsunção real da sociedade no Estado”, deslocando a sociedade civil do centro de operações da política e instaurando a “sociedade de controle”, em contraposição à “sociedade disciplinar” do período do *Welfare State* (Negri e Hardt, 2004: 118-9).

Ao mesmo tempo em que as condições de governabilidade do Estado mudaram e, não raro, enfraqueceram sobremaneira – em termos de autonomia, soberania territorial sobre fluxos econômicos e sociais, capacidade de manter a singularidade nacional e a identidade cultural -, ele permanece uma instituição crucial, especialmente ao criar os requisitos de uma efetiva governabilidade internacional: “os Estados-nação (...) são eixos entre agências internacionais e atividades subnacionais porque provêem legitimidade como a voz exclusiva de uma população limitada territorialmente” (Hirst e Thompson, 1998: 295).

É exatamente na articulação entre os níveis supranacionais, nacionais e regionais-locais que se encontra a chave da possibilidade de regulação e de governabilidade internacional na direção do interesse público, e que tem, na instância nacional, com a respectiva esfera de autonomia, seu elo de ligação decisivo: “A globalização não está eliminando os estados, apenas está redefinindo as suas hierarquias e seus espaços e graus de autoridade no exercício de suas soberanias” (Fiori, 1997: 134). Sobre esse aspecto do problema, e sua estreita relação com o fenômeno urbano, concentraremos nossa atenção a partir do capítulo seguinte.

## 2. NAÇÕES E REGIÕES NA NOVA GEOGRAFIA DO PODER

No interior da atual reflexão sobre o papel das administrações locais e a questão da governabilidade, é importante tentar estabelecer mediações precisas entre as esferas local, regional, nacional e global do desenvolvimento sócio-econômico, contemporaneamente demarcadas.

Os novos arranjos produtivos e tecnológicos, as inovações financeiras, a abertura comercial dos países e o rápido avanço dos mecanismos de conectividade global propiciaram a emergência de diferentes atores na arena mundial. A geopolítica do planeta assume hoje uma feição compósita, heterogênea. Nesse mosaico, destacam-se as grandes metrópoles globais e o recorte regional, desde a escala micro, envolvendo áreas geográficas subnacionais, até os blocos econômicos macro-regionais, de grandes dimensões espaciais, não raro incluindo muitos países.

A Agenda Habitat<sup>4</sup>, espelhando os compromissos assumidos pelos governos participantes da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, Turquia, no ano de 1996, encerra importantes objetivos e propostas de ação, aos quais faremos constante referência. Ela parte do princípio básico de que a implementação da Agenda, inscrita na promoção e proteção do direito humano ao desenvolvimento, “*é direito soberano e responsabilidade de cada Estado*” (UNCHS, 1997, Cap. II: 23 e 24 - grifo nosso). Deste princípio extrairemos muitos dos encaminhamentos e conclusões de nossa pesquisa.

A crescente autonomia das cidades para aplicar políticas econômicas próprias reflete, por um lado, aspectos positivos, pois as necessidades da população, cuja maioria vive nos núcleos urbanos do planeta, foram, não raro, desprezadas nas décadas desenvolvimentistas do pós-guerra.

Por outro lado, essa mesma importância esconde, por trás da retórica inovadora, o outro lado da globalização. Seus promotores, visando criar às condições ideais ao livre fluxo de capitais no mundo, valem-se da crise dos Estados Nacionais - vitimados pela ineficiência de suas burocracias, pelas políticas neoliberais e pelas novas tecnologias de

---

<sup>4</sup> Existe uma boa tradução comentada da Agenda Habitat em português: Fernandes, M. (coord.). *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro, IBAM, 2003. Já Michael Cohen escreveu um pequeno artigo bastante crítico avaliando retrospectivamente o balanço da Agenda, intitulado “Retrospectiva da Agenda Habitat”, in *Habitat Debate vol.10 n° 2* (jun/2004). Nairobi, UN-Habitat.



informação -, bem como da inegável necessidade de reformá-los a fundo, para alardear a pretensa falência dos projetos nacionais de desenvolvimento, na esteira do discurso do fim do Estado.

Assim é que as principais cidades e regiões “se acham imersas dentro de uma competição neomercantilista para conquistar a vantagem nos mercados globais e continentais” (Keating, 2004: 52).

Na verdade, a agenda que se descortina para as cidades, partindo de um enfoque mais amplo da nova dinâmica regional, impõe a reversão da ótica privatista dominante, segundo a qual cabe a elas apenas competirem entre si para criar ambientes “saudáveis” à rentabilidade empresarial.

O real desafio colocado para as metrópoles é encontrar a relação ótima que elas devem estabelecer, sob o prisma da democracia e da perspectiva humanista-universal, com as esferas regionais, nacionais e internacionais de poder. Esse tema será central ao longo deste trabalho, e aqui iniciamos sua abordagem.

A boa governança das “cidades globais” implica construir uma rede de vínculos externos, envolvendo desde os limites metropolitanos, até as regiões, a nação e as instâncias globais. Nesses diversos espaços políticos e econômicos, o Estado Nacional seguirá relevante, enquanto articulador das ações que dão substância às políticas de corte local e regional, face aos fenômenos de natureza mundial.

A complexa rede que constitui o processo de mudança das relações internacionais é extremamente dinâmica e inclui múltiplas possibilidades e diversos agentes, condicionada às pressões da política em todos os níveis de suas manifestações, desigualmente distribuídas ao longo do espaço global. Uma distintiva geografia de poder está se desenhando no mundo, de contornos ainda imprecisos e de difícil previsibilidade, mas integrada por lugares estratégicos (as cidades mundiais) que emergem como uma nova geografia de centralidade (Sassen: 1998 e 2004b).

Fortalecer o poder público em todos os planos – sobretudo no âmbito nacional – assume, assim, importância decisiva. Nos níveis local e regional não é diferente: a presença ativa do Estado é fundamental (Pochmann, 2004: 275). Nunca é demais lembrar que fenômenos, como o explosivo inchaço populacional das periferias urbanas, só serão eficazmente equacionados através de programas de desenvolvimento integral coordenados pelo centro político nacional.

Um dos exemplos pertinentes da oportunidade dessa articulação macro-espacial em prol do desenvolvimento integrado de países e regiões é fornecido pela ênfase no

papel dos agrupamentos produtivos (*clusters*) para mobilizar forças e recursos endógenos latentes, adensando cadeias de valor econômico, considerando seu capital humano e organizacional disponível, bastante destacado na literatura especializada a partir da experiência positiva da Emilia-Romagna, na Itália. O ativo apoio a esses arranjos produtivos cobra seu pleno sentido e gera efeitos sinérgicos abrangentes no contexto de uma ação de conjunto e de programas inclusivos e transformadores, sob coordenação pública (políticas industriais, estratégias nacionais e subcontinentais planejadas de desenvolvimento), nas suas respectivas esferas de jurisdição. A criação de externalidades para o desenvolvimento e o fortalecimento do capital coletivo (Paiva, 2002) cumpre seu potencial transformador na justa medida de sua articulação com políticas territoriais integradas, mobilizadoras de atores e recursos regionais.

Tal constatação reforça, paralelamente – a despeito de significativas alterações nas condições de operação -, o postulado da relevância de estratégias nacionais de desenvolvimento, pensando-se especificamente seus condicionantes sistêmicos, cujos requisitos incidem direta ou indiretamente sobre a criação de vantagens competitivas locais e seu espraiamento nos planos regional, nacional e global. Conforme assegura um estudioso do tema, “o futuro desenho regional irá depender em muito das possibilidades do Estado Nacional de patrocinar políticas estruturantes (...) que também continuam sendo imprescindíveis, ainda mais quando parte das condições de competitividade assume uma dimensão sistêmica e passa a depender destas ‘externalidades construídas’” (Pacheco, 1998: 246-7).

Podemos ir além dessa última colocação: embora as escolhas matriciais continuem fundamentais, a função nova e maior da política industrial e tecnológica deve ser a de liberar potenciais. A tradicional visão estruturalista requer atualização. A revisão das estruturas produtivas cede espaço para a absorção de conhecimentos e a exploração de possibilidades (Castro, 2004: 167). Isso é particularmente relevante para o Brasil de hoje. Na era da incerteza, o empreendedorismo e a criatividade, focados na inovação, necessitam do Estado “via políticas públicas destinadas a desinibir, a catalisar decisões, a acelerar a absorção de velhos e a construção de novos conhecimentos” (*idem*: 168). Aí reside o diferencial no desempenho econômico de cidades, regiões e nações (Marques, 1999).

No Brasil, a morfologia das cidades reproduz o padrão de aglomerações urbanas existentes - de maneira diferenciada, porém guardando similaridades básicas - em todo o território, significando que “a grande maioria dos centros não se restringe mais a uma

unidade espacial circunscrita aos seus limites político-administrativos, mas configura espacialidades integradas por mais de um município” (Moura, 2004: 277). Uma nova leitura da realidade se impõe e requer práticas políticas inovadoras.

A decisiva importância do fenômeno regional na atual globalização se revela também através da análise das tendências do desenvolvimento espacial metropolitano no mundo. Nessa perspectiva mais ampla (imprescindível para superar as limitações do “localismo”), a dinâmica urbano-regional mostra-se cada vez mais proeminente e significativos deslocamentos estão ocorrendo, das formas centradas nas cidades para formas regionais de urbanização (UN-HABITAT, 2004a: 65).

Contrário à idéia convencional, “a globalização faz mais imperiosa a necessidade de desenhar esquemas de planificação e gestão do desenvolvimento, tomando em conta a dimensão regional-territorial” (Wong-González, 2002: 128). A vocação das esferas subnacionais em assumir papéis de sujeitos do desenvolvimento pressupõe a articulação regional com seus respectivos Estados nacionais - até o presente, os mais importantes atores políticos da cena global.

A relevância da prática política na construção do desenvolvimento regional sustentável é hoje particularmente ressaltada em vários círculos, embora devamos alargar seu âmbito para incluir o Estado nacional como suporte estratégico desse arcabouço: “As regiões serão importantes tão somente na medida em que contem com instituições e líderes capazes de chegar a definir o interesse regional, articulá-lo e desenvolver políticas direcionadas a sua consecução” (Keating, 2004: 72).

Um projeto de desenvolvimento dessa natureza, que privilegie o enfoque territorial integrado e sustentável, cabe ao Estado central coordenar.

Quanto ao conceito de sustentabilidade, podemos entendê-lo, em parte, como resposta aos problemas causados pelo uso indiscriminado de recursos e a destruição do habitat, dificuldades ambientais que requerem urgente atenção (Harvey, 2004: 255). Mas ele se completa com a integração do componente social e da ecologia como um todo orgânico, ampliando o conceito para “sustentabilidade sócio-ambiental” (Maglio: 2005).

Aqui se introduz a estratégica presença de um ambiente institucional pautado pela cooperação entre os agentes econômicos e por imaginativas formas coletivas de coordenação (novas formas de governança), as quais assumem crescente centralidade na determinação contemporânea das condições de competitividade em todos os níveis da

realidade e na contenção da explosiva natureza dos mercados (Boyer e Hollingsworth: 2000).

O imperativo de uma diferenciada e complexa institucionalidade mundial está em jogo. Antecipando um tema que será abordado com mais profundidade no capítulo 9, no caso de São Paulo e do Brasil, essa nova moldura institucional deve prever a conquista de um marco regulatório para as regiões metropolitanas<sup>5</sup>, que reconheça sua especificidade e sua condição de ente político próprio, bem como sua interação orgânica com os espaços e instituições regionais (muitas delas carentes de reconstrução), no quadro de uma ação nacional planejada para maximizar recursos, prevenir deseconomias e promover o equilíbrio e o desenvolvimento. Embora esse assunto também seja retomado e aprofundado no último capítulo, devemos deixar claro que essas são as condições pelas quais as políticas públicas metropolitanas podem gerar sinergia com outros níveis de planejamento, otimizando os resultados econômicos e sociais num horizonte territorial muito mais amplo e inclusivo.

Em suma, a dinâmica local-global, na ótica do interesse público, necessita das esferas regionais e nacionais de regulação; a cidade precisa da região e da nação para alcançar um desenvolvimento sustentado, e todos requerem a visão e a prática universais para assegurar tais objetivos.

Abre-se então uma perspectiva nova de construção institucional, traduzido no desafio da criação de estruturas de governança regional, envolvendo as “cidades-regiões globais” (e, acrescentamos nós, a interação de todos as escalas de poder territorial), capazes de sustentar o desenvolvimento econômico, instigar o sentido da identidade regional cooperativa e promover caminhos inovadores para alcançar a democracia social e a justiça econômica (Scott *et. al.*, 2001: 18).

Lembramos que *governança* significa muito mais do que governo, pois “o poder de organizar o espaço advém de todo um complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais” (Harvey, 1996: 52).

Nessa trama complexa, cabem aos governos locais – em particular, nas grandes cidades – novas e irrenunciáveis tarefas na potencialização dos recursos autóctones, na conjunção de esforços para a promoção do crescimento, na criação de contrapartidas sociais, ambientais e urbanísticas aos investimentos e ao uso do solo, bem como

---

<sup>5</sup> Para propostas de articulação metropolitana e críticas à inoperância do Governo do Estado de São Paulo no sentido de desenvolver iniciativas concernentes à Região Metropolitana de São Paulo, verificar a publicação da Secretaria de Governo Municipal da PMSP, *Região metropolitana de São Paulo: gestão em debate*. São Paulo, 2004. Abordaremos esse tema mais adiante.

interferir, nos fóruns existentes, na definição de políticas em outros âmbitos de governo, inclusive exteriores.

À dimensão regional compete a articulação política e institucional das diversas iniciativas locais, compatibilizando-as e viabilizando-as à luz dos instrumentos de financiamento existentes ou a serem criados.

Mas – voltamos a enfatizar -, ao contrário do que muitos insistem em fazer crer, a renovada importância das cidades (e, em parte, das regiões) não fez desaparecer a centralidade dos governos ou das fronteiras nacionais na estruturação do sistema-mundo, fortemente vincado por hegemonias estatais globalizadas – tendo, à testa, os EUA.

Um país de proporções continentais como o Brasil se ressentir da ausência de formulações integradas, que dêem conta da dimensão espacial do desenvolvimento e a vincule, organicamente, a seus recortes políticos, econômicos e sociais, nas distintas escalas geográficas.

Portanto, sem aprofundar, aqui, a questão, não somente o Brasil carece de uma proposta de desenvolvimento econômico com nítidos contornos espaciais, capaz de fundamentar uma estratégia de ordenamento territorial, fomentando arranjos produtivos locais e políticas urbanas concertadas, quanto é imperioso reconhecer que os municípios e regiões sofrem mais em decorrência das decisões de política econômica nacional que em consequência das injunções globais, uma vez que, amiúde, seus efeitos são corroborados e potencializados por aquelas. Esta é a razão pela qual a inversão de prioridades e a estruturação de um projeto nacional de desenvolvimento constituem condições inescapáveis para a construção de uma nação próspera, aberta ao mundo, e com justiça social.

## **PARTE II**

### **CIDADES E POLÍTICA**

### 3. URBANIZAÇÃO E CIDADES MUNDIAIS

Na maioria dos países, a proporção do produto econômico gerado pelas cidades é, com frequência, maior que a participação urbana no total da população nacional. Na América Latina, a Cidade do México, com 14% da população do país, responde por 34% do PIB mexicano. Lima possui menos de 30% da população do Peru, mas gera acima de 40% do produto nacional. A Região Metropolitana de São Paulo, com cerca de 10% da população brasileira, produz 40% do PIB do Brasil.

A Ásia também possui exemplos de cidades que atuam como motores do crescimento econômico. Shanghai, com apenas 1,2% dos habitantes da China, participa com mais de 12% do seu PIB. Bangkok concentra somente 10% da população nacional, mas responde por 40% do PIB da Tailândia. Cidades na África contribuem com 60% do produto continental, embora apenas 34% dos povos africanos vivam em áreas urbanas. Nos EUA, as cidades comandam a economia nacional, superando estados e mesmo nações no desempenho produtivo. O produto econômico bruto combinado das dez primeiras áreas metropolitanas do país em 2000 era de US\$ 2,43 trilhões – um montante maior que o resultado conjunto de 31 estados nos EUA. Se as cinco maiores metrópoles norte-americanas (Nova Iorque, Los Angeles, Chicago, Boston e Filadélfia) fossem tratadas como um único país, ele se classificaria como a quarta economia do mundo (UN-HABITAT, 2001a: 68-9).

Atualmente, cada vez mais cidades assumem o papel de liderança graças ao fenômeno da globalização, compreendida como integração econômica dos espaços nacionais. Com a liberalização da economia mundial, recursos humanos, tecnológicos e financeiros estão se concentrando nos grandes centros urbanos. Cidades como Hong Kong, Londres, Nova Iorque e Tóquio se tornaram núcleos mundiais de serviços financeiros, seguidos por pólos regionais como Frankfurt, São Paulo, Shanghai e Singapura. Cidades como Dubai e Rotterdam têm capitalizado ativos físicos e se transformaram em nós da rede de transporte global. No mais, aglomerados urbanos como Bangalore, Seattle e o Vale do Silício – e, mais recentemente, os arredores de Washington D.C. - emergiram como peças-chave no campo de tecnologia de informação.

As informações e estudos disponíveis concluem que as cidades – em especial as maiores, dentre elas – provocam índices mais elevados de produtividade e maior renda

*per capita* nos territórios em que estão inseridas, detendo uma participação decisiva na contabilidade nacional dos seus respectivos países (*idem*, 2004a: 15).

Nos EUA, se prevê que, entre os dias atuais e 2050, acima da metade do crescimento populacional do país, e dois terços do seu crescimento econômico, ocorrerão em apenas oito áreas metropolitanas emergentes, como a megalópole Boston-Washington (Carbonell e Yaro, 2005).

Esses pólos urbanos direcionais, as chamadas *ciudades mundiais* ou *globais*<sup>6</sup>, com suas complexas redes de empresas, são lugares estratégicos para a produção de funções especializadas, que já não podem ser executadas ou sequer geridas diretamente pelas corporações multinacionais. As cidades deslocam crescentemente sua atenção dos assuntos internos para atividades e locações externas, ganhando consciência da importância, para seu desempenho, de decisões tomadas fora de suas fronteiras (UN-HABITAT, 2004a: 22). As grandes metrópoles são espaços estratégicos de poder da economia mundial, onde se maneja e coordena o sistema global (Sassen, 2004b: 46-7). Tais centros urbanos sumarizam as mudanças ocorridas a partir dos anos 1970, quando a aceleração do trabalho sobre a informação suplanta o aumento do trabalho sobre a matéria (Marques, 1999: 197).

Mas eles são também espaços de pungentes desequilíbrios, mesmo nos países ricos. Superpopulação, pobreza e desigualdade constituem o trinômio da desagregação social. Nas regiões mais pobres, as características típicas de uma cidade global agudizam contradições próprias de uma estrutura econômica dualista periférica e suas crônicas carências sociais, representando o reverso da medalha no interior de um mesmo processo de globalização, comandado pelas nações hegemônicas e pelas corporações transnacionais líderes. Os desafios para as políticas urbanas saltam à vista: ante o agravamento das desigualdades, da fragmentação do tecido urbano e da precarização do trabalho, “como lidar com a implantação de megaprojetos transnacionais sobre um território que nem sequer implementou um patamar básico de urbanização?” (Rolnik, 2000: 116).

---

<sup>6</sup> O conceito de cidade mundial ou global, originalmente tematizado por Saskia Sassen, mereceu uma boa síntese crítica em CARVALHO, M., “Cidade global: anotações críticas sobre um conceito”, publicado em *São Paulo em perspectiva vol. 14 nº 4*. São Paulo, Fundação SEADE, 2001.



Com o advento, há mais de cem anos, da era da industrialização em massa, os grandes centros urbanos passaram a cumprir o papel de provedores de alimentos manufaturados produzidos em larga escala, para abastecer os contingentes de trabalhadores que acorriam em massa às fábricas fordistas, instaladas naquelas áreas metropolitanas. É o período da “industrialização do comer” (Fernández-Armesto, 2004a: 289), associado às transformações decorrentes da chamada Segunda Revolução Industrial, entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX.

A partir da década de 1950, o ritmo de urbanização sofreu “uma aceleração que originou uma grande revolução ecológica, política, econômica e social na organização espacial da população mundial” (Harvey, 2004: 93).

Após um período de amarga desilusão com os resultados do crescimento acelerado depois da II Guerra Mundial e seus impactos nas grandes cidades, tanto de países centrais quanto periféricos, e a avaliação marcadamente negativa dos efeitos danosos do fenômeno da metropolização dos grandes centros urbanos, as cidades mundiais passam a ser encaradas sob uma ótica diferenciada. A visão negativa foi especialmente forte no terceiro mundo, pois, nos países centrais os “circuitos de ramos industriais” inter-regionais envolveram um conjunto de cidades médias, ao contrário da concentração em apenas um ou dois centros polares do crescimento econômico nos países em desenvolvimento (Lipietz, 1996: 14).

A reversão interpretativa ocorre - não obstante o efeito das expressões negativas que as megalópoles acarretam -, como resultado da constatação de que esses grandes núcleos populacionais são, sobretudo, *laboratórios de novas sociabilidades, pontos cardeais* do mapa do mundo, cenários de experiências inovadoras e de virtual afirmação da primazia do interesse público face à fria racionalidade instrumental dos mecanismos de mercado:

“As metrópoles, cabeceiras dos espaços regionais, passam a assumir importância estratégica na teia complexa de fluxos de toda ordem (informativos, decisórios, de insumos industriais e de serviços, de mercadorias ou partes destas, de recursos financeiros), que se estabelecem no interior do sistema. Vão, assim, formando uma rede própria, que se descola das redes urbanas nacionais ou que, no comando destas, organiza os espaços dos países com vistas ao desempenho no âmbito da economia globalizada mundial” (Emplasa, 1994: 136).

Para o cumprimento dessas funções, as metrópoles assim vocacionadas vão se nivelando em termos da dotação de recursos básicos para o suporte estratégico da rede mundial de fluxos. Os sistemas de transporte (principalmente aeroviário), de telecomunicações internacionais, de informática, os espaços para convenções e eventos, a infra-estrutura bancária e financeira e os serviços de hotelaria, cultura e gastronomia se destacam, muitas vezes, em nítido contraste com as demais condições sócio-econômicas e ambientais prevalecentes no conjunto do aglomerado urbano (*idem*: 136).

Tais cidades mundiais, por seu turno, constituem verdadeiros pontos nodais da relação entre a economia global e o território nacional (Véras, 2000: 21). A feição pluralista e multicultural que ostentam representa seu ativo estratégico. Suas vantagens competitivas estão nos serviços altamente especializados e no talento profissional que têm a oferecer.

Os vetores competitivos das cidades mundiais e de seus entornos regionais estão assim associados à proximidade de inovadores industriais e consumidores dentro de uma região ou localidade, bem como ao denso padrão de intercâmbios informais que ela encoraja (Keating, 1999: 373). A própria natureza da cidade muda, pois “as metrópoles modernas deixam de ser sistemas autocentrados para se transformar em potentes entrecruzamentos de redes múltiplas” (Mattos, 2004: 165).

Essas redes são mais eficientes do ponto de vista econômico e social naqueles países que não enveredaram pelo caminho radical da flexibilização liberal e, pelo contrário, preservaram seus mecanismos de planejamento e concertação. Nesses casos (como no atual eixo ao longo do Rio Reno, que abrange da Holanda e Bélgica, passando pela Alemanha, até o norte da Itália, ou como na Escandinávia, dentre outros exemplos), se assiste à multiplicação de distritos produtivos constituídos por cidades médias e as metrópoles não assumem a característica explosiva verificada nos países anglo-saxões ou na maior parte do Terceiro Mundo (Lipietz, 1996: 14).

A urbanização global alcançava, em 1975, 38% da população mundial. Ela sobe para 47% em 1998, estimando-se que deva atingir 55%, em 2015, e, provavelmente, acima de 60%, em 2030, a maioria localizada em grandes concentrações demográficas do chamado Terceiro Mundo. Ao final do século XX, a América Latina ostentava o maior grau de urbanização no mundo em desenvolvimento (Luco y Simioni, 2001: 7).

Como se pode observar na *Tabela 1*, o crescimento da população urbana nas áreas menos desenvolvidas atingirá, entre 2000 e 2030, a marca de 2,67% ao ano, enquanto, na média do planeta, o percentual será de 0,97% ao ano. A face explosiva

dessa evolução desigual fica evidente se tomarmos o exemplo de Lagos, capital da Nigéria, uma megacidade com mais de 15 milhões de habitantes. Com uma taxa de crescimento populacional entre 6% e 8% ao ano, seu crescimento é mais de dez vezes superior ao de New York ou de Los Angeles. Suas carências são monumentais, não havendo recursos para atendê-las. Para se ter uma idéia, Johannesburg, a maior cidade da África do Sul, possui somente um sexto (2,5 milhões) da população de Lagos, mas opera um orçamento anual de U\$1,2 bi, quatro vezes o valor do orçamento da capital nigeriana (U\$ 300 mi) (UN-HABITAT, 2004a: 56-7).

<b>Tabela 1</b>		
<b>Indicadores-chave globais</b>		
	<b>Ano</b>	<b>Percentual</b>
População global vivendo em áreas urbanas	1970	36.8%
	2000	47.2%
	2030	60.2%
População urbana em regiões menos desenvolvidas (nível de urbanização)	1970	25.1%
	2000	40.4%
	2030	56.4
População urbana em regiões mais desenvolvidas (nível de urbanização)	1970	67,7%
	2000	75.4%
	2030	56.4%
Crescimento da população global	2000 - 2030	0.97% ano
Crescimento da população urbana global	2000 - 2030	1.8% ano
Crescimento da população urbana nas regiões menos desenvolvidas	2000 - 2030	2.67% ano
Crescimento populacional nas áreas rurais em regiões menos desenvolvidas	2000 - 2030	0.1% ano
População vivendo com menos de 1 dólar por dia (extrema pobreza)	1990	29%
	1999	23%
Participação do quintil da população mais pobre no consumo total	2000	2%

Fontes: UNDP; World Bank; UN Population Division. In: UN-HABITAT, 2004: 108.

A explicação para o extraordinário crescimento das megacidades nos países em desenvolvimento pode ser encontrada na dinâmica demográfica, relacionada à taxas de mortalidade em queda e taxas de natalidade em alta, junto com migrações massivas e

persistentes do campo à cidade. O caráter da geografia histórica da expansão mundial capitalista (desigual e combinada) serve como pano de fundo.

Por seu turno, as taxas de urbanização no Brasil indicam que, de 61,1%, em 1975, e 81,2%, em 2000, elas alcancem 88,9%, no ano de 2025 (Wilheim, 2001: 31-2), muito embora tais magnitudes possam ser contestadas, sem invalidar as conclusões aqui aportadas e os impactos sociais, políticos e culturais do fenômeno<sup>7</sup>. Celso Furtado traduz precisamente o cerne da questão: “O problema maior do Brasil é o da pobreza urbana, vale dizer, o das condições de habitação e emprego da população de baixa renda” (Furtado, C., 2002: 14).

A crescente urbanização do campo faz da pobreza urbana, “na maior parte dos casos, pobreza rural reorganizada dentro do sistema urbano” (Harvey, 1980: 266).

Fica evidenciada a vinculação das megacidades contemporâneas com a face globalizada, “pós-moderna” do capitalismo atual, na qual a especulação imobiliária do espaço urbano denota um grau sublimado de desterritorialização, “a transformação dos terrenos e da terra em algo abstrato, a transformação do pano de fundo ou contexto da troca de mercadorias em uma mercadoria” (Jameson, 2001: 163-4), isto é, a mercantilização absoluta do mundo real, com o capital dinheiro atingindo níveis máximos de desmaterialização (Debord, 1997: 30).

O que mudou, de modo crítico, no capitalismo contemporâneo, na fase da “acumulação flexível”, foram a posição e a autonomia dos mercados financeiros, ligadas à desmaterialização do dinheiro, implicando uma instabilidade sistêmica sem precedentes, como afirma Perry Anderson (1999: 94-5), numa paráfrase ao trabalho seminal de David Harvey (1992). No mesmo texto, mais adiante, Anderson – agora comentando a obra do grande crítico cultural norte-americano Fredric Jameson – pontua: “é a estrutura especulativa das próprias finanças globalizadas – o reino do capital fictício, na expressão de Marx – que encontra forma arquitetônica nas superfícies fantasmas e nos volumes descarnados de muito arranha-céu pós-moderno” (*idem*: 126-7).

---

<sup>7</sup> Uma pertinente releitura dos dados demográficos no Brasil relativiza o peso da urbanização e advoga políticas específicas para a grande área rural do território nacional, conforme VEIGA, J. E., *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento* – Texto provisório para discussão, agosto, 2001 – São Paulo, Convênio FIPE-IICA. Independentemente da abrangência específica e das conseqüentes ações públicas para o desenvolvimento das regiões rurais – as quais se revestem de urgente atualidade -, o fenômeno da urbanização é reconhecido e por nós interpretado como tendência geral e universal.

Na etapa da financeirização global do capitalismo contemporâneo, “o jogo e a especulação se tornaram sistêmicos e *não apenas um momento dos ‘ciclos’*. (...) Eles são permanentes, como que constituindo valores que forjam um ‘estrato superior’ de riqueza sobre aquele que corresponde aos valores dos bens e serviços” (Braga, 1997: 227 – grifos no original).

Assim, “as metrópoles, que antes funcionavam como centros de comércio e de produção industrial, operam agora de quatro maneiras diferentes:

- como centros de comando e controle da economia mundial;
- como 'lugares-chave' para as finanças e as empresas de serviços transnacionais;
- como locais de produção, aí incluída a produção de inovações e de tecnologias;
- como mercados para os produtos das inovações produzidas” (Sempla, 2000a: 18).

A transformação contemporânea do contexto da ação política cria “um sistema de centros de poder múltiplos e esferas de autoridade superpostas – uma ordem pós-Westfalia” (Held, 1999: 441), preservando velhas hierarquias e gerando novos vínculos e subordinações. Essa noção, de “centros de poder múltiplos e esferas de autoridade superpostas”, é muito importante para o conjunto das reflexões que desenvolveremos no corpo deste ensaio.

Por seu turno, a revolução digital obriga a uma progressiva reinvenção dos espaços públicos, dos bairros e das próprias cidades, adequando-os aos novos imperativos de localização da moradia e do trabalho, além da necessária mistura de usos em aglomerações policêntricas, compactadas e relativamente auto-suficientes (Moreno, J., 2002: 103-4).

Mais do que isso, contudo, as grandes cidades mundiais têm que lidar com o fato de que as referências espaço-simbólicas da maior parcela de sua população se identificam não apenas com um território imobilizado, com áreas e fronteiras fixas. O espaço indispensável à reprodução social inclui redes em constante mutação e de natureza instável, com fronteiras móveis. Assim, “territorializar-se significa também, hoje, construir e/ou controlar fluxos/redes e criar referenciais simbólicos num espaço em movimento, no e pelo movimento” (Haesbaert, 2004: 279-80).

Uma das mais marcantes transformações operadas no alvorecer do mundo do século XX foi precisamente a ascensão de cidades e regiões como relevantes espaços e como atores na política nacional e global (Keating, 2000: 371). Essa ascensão, como vimos, está ligada ao predomínio da imagem e do espetáculo nas novas condições de um mercado crescentemente virtual, desregulado, com predominância do bloco financeiro e globalmente conectado.

O significado desse movimento não conduz à completa homogeneidade da cultura global. A lógica unilinear não funciona em nenhum caso. Ao contrário, contramovimentos reafirmam continuamente a diversidade, ainda que, na maioria das vezes, no interior da dinâmica de mercado (Harvey, 2004: 97).

Antes, a metropolização e a globalização produzem um duplo efeito: a homogeneização e a diferenciação, que respondem também àquela dialética do espaço material/espaço de fluxos, ou aos dilemas da nova territorialidade, há pouco mencionados. A homogeneização tende a gerar processos e atores econômicos e políticos comuns para todos os países e cidades. A diferenciação, contudo, surge porque esses atores têm mais êxito se são capazes de se adaptar às circunstâncias particulares do lugar e do momento. Por essa última razão, a globalização estimula também, de forma paradoxal, o desenvolvimento local (Lungu, 2004: 28).

O planejamento urbano também não escapa dessa dualidade, mas, em última instância, os critérios da especialidade, nos quais está inserido, falam mais forte. O espaço material ainda é uma referência mais forte do que o espaço de fluxos, ao menos para parcela expressiva da população. A cultura do planejamento, nesse sentido, “está inevitavelmente enraizada nas culturas políticas nacional e locais, as quais mostram grande variação através de países e regiões” (UN-HABITAT, 2004a: 6).

É certo que se inicia o terceiro milênio com uma megacidade polinucleada, no tocante aos centros polarizadores de serviços, o que seria em si desejável (Wilhelm, 1982: 140), não fosse a extrema disparidade e desigualdade imperantes entre esses núcleos dispersos, fragilmente integrados. A escala ótima de localização e valorização das atividades econômicas nos espaços urbanos acompanha a transformação da cidade na direção radioconcêntrica, seguindo o tradicional padrão centro-periferia, para o atual modelo polinucleado ainda em formação, mais evidente nas cidades norte-americanas, e de conotações ainda híbridas nas metrópoles do terceiro mundo.

A economia de aglomeração renova suas vantagens para a localização dos serviços modernos auxiliares à produção, intensivos em conhecimento. Já as atividades

industriais consumidoras de trabalho menos especializado preferem cidades médias situadas no território de influência das cidades-regiões. De todo modo, a vantagem física da proximidade e do contato reforça seu poder de atração: “a aglomeração é, no espaço, o que a aprendizagem é para tempo” (Lipietz, 1994: 15).

De acordo com Harvey, “com a diminuição do custo de transporte e a conseqüente redução nas barreiras espaciais à circulação de bens, pessoas, dinheiro e informação, a importância da qualidade do espaço foi realçada e o vigor da competição interurbana para o desenvolvimento capitalista (investimento, emprego, turismo etc.) foi consideravelmente fortalecido” (Harvey, 1996: 56). Esse fenômeno deu origem às múltiplas estratégias de “empresariamento urbano”, pela qual as cidades se renovam para competir entre si pela atração de recursos:

“De fato, há fortes indícios de que a mudança na política urbana e a guinada para o empresariamento tenham tido um importante papel facilitador na transição do sistema de produção fordista, fortemente dependente de fatores locais e respaldado pelo Estado do bem-estar keynesiano, para formas de acumulação flexíveis, muito mais abertas geograficamente e baseadas no mercado” (*idem*: 58).

A nova configuração metropolitana, segundo Carlos Mattos, evolui conforme algumas tendências centrais, por ele destacadas:

- a constituição de sistemas produtivos centrais, organizados de forma reticular, que sustentam a formação de cidades-região;
- a redução demográfica nas áreas centrais e o forte crescimento rumo às bordas e ao peri-urbano;
- o policentrismo da estrutura e do funcionamento metropolitano;
- a urbanização dos modos de vida nas áreas intersticiais peri-urbanas, e
- a proliferação de equipamentos urbanos (como modernos espaços comerciais, prédios corporativos, hotéis de luxo e centros de eventos, complexos de lazer), que provocam impactos na estrutura e na imagem das cidades (Mattos, 2004: 179).

As chamadas cidades mundiais espelham, assim, uma das mais importantes tendências da economia contemporânea, qual seja, a de centralizar os mecanismos de decisão num número reduzido de pólos direcionais de elevada hierarquia na rede urbana

global, pólos de serviços corporativos especializados, enquanto a produção passa a apresentar critérios locacionais mais dispersos e desconcentrados (Sassen, 1991 e 1998). Nunca é demais repetir, porém, que “a maximização dos impactos positivos sobre o nível da atividade da região ou do país, onde se localizam os complexos típicos, depende, em grande medida, da existência de *políticas expressamente desenhadas* para esse fim” (Tolosa, 1999: 111 - grifo nosso), para as quais a reestruturação e a legitimação do papel do setor público, nos seus diferentes níveis, assume particular relevância (Banco Mundial, 1997: 177).

Outrossim, a nova configuração geopolítica emergente dos processos de globalização econômica confere às redes metropolitanas de cidades mundiais um papel estratégico, enquanto eixos de articulação dos interesses regional-nacionais e globais. Como tal, essas redes também espelham, em si, as supremacias de seus Estados-nação, que se produzem no espaço capitalista mundializado. Assim, o vetor determinante da hegemonia atual tende a fixar-se numa linha de direção Leste-Oeste, abarcando Nova Iorque / Toronto, Londres / Paris / Frankfurt / Milão e Tóquio (Emplasa, 1994: 139).

As metrópoles subordinadas refletem, por seu turno, as vicissitudes de seus Estados nacionais na divisão internacional do trabalho. Na ausência de estratégias nacionais consistentes de reação a essas tendências, as deseconomias e déficits crônicos daí resultantes (sociais, de planejamento e gestão pública, financeiros, infra-estruturais) provavelmente continuarão contribuindo para a manutenção dessa condição periférica. No quadro da integração passiva nos fluxos hegemônicos internacionais, essas metrópoles ficarão condicionadas a impulsos - amiúde exógenos, de efeitos erráticos, efêmeros e sem sustentabilidade - que permitam sua alavancagem, no quadro estrutural vigente.

Ressalta do anterior a prevalência de fortes vínculos das cidades globais com os Estados nacionais, onde estão inseridas. Elas não pairam no espaço vazio da globalização. Dependem, sim, da posição que seus países ocupam na hierarquia da divisão internacional do trabalho, pois “trazem de seus países, melhor, da inserção internacional de seus países, problemas, soluções, características, diferenças, dinâmicas, recursos estruturais muito particulares e que refletem sua posição na hierarquia das cidades globais” (Pochmann *et. al.*, 2004: 152-3). De igual modo, formas urbanas ineficientes, potencializadoras dos problemas de desigualdade social e de colapso da infraestrutura existente, afetam negativamente a competitividade dos seus próprios países (Carbonell e Yaro, 2005).



Assim, as metrópoles contemporâneas, articuladas com o mercado mundial, apresentam um quadro de crescente heterogeneidade, abrigando ilhas de bem-estar e consumo suntuário, espaços elitizados conectados com o mundo e verdadeiros “arquipélagos da modernidade global” (Wilheim, 2001: 33), num mar de exclusão social. A intensa conurbação exige, por sua vez, modelos de gestão territorial que ultrapassem os estreitos limites da localidade e envolvam espaços metropolitanos expandidos, gerando efeitos econômicos de sinergia entre seus elementos componentes e permitindo maior grau de efetividade nos esforços pela melhoria da qualidade de vida (Carbonell e Yaro, 2005).

No modelo de organização espacial em emergência nas grandes cidades – com notória evidência nas metrópoles dos países em desenvolvimento – “a diferenciação das classes sociais é transformada em separações físicas e simbólicas, que dificultam a sociabilidade, intensificam a fragmentação das identidades coletivas e inferiorizam certos segmentos sociais” (Ribeiro, 2004:32).

### **3. 1. O indivíduo na sociedade pós-moderna**

Das camadas sociais emergentes, que se comunicam e competem no seio dessas cidades mundiais, irrompem e encontram solo fértil elementos da cultura pós-moderna, a qual, nas palavras de Charles Jencks – um de seus principais apologistas -, conformaria “uma ordem simbólica comum do tipo fornecido por uma religião” (*apud* Anderson, 1999: 31). A subjetividade que assim se produz interage com o espaço urbano, gerando uma matriz de complexas reciprocidades. Na medida em que o ambiente construído reflete esse movimento, seu exame merece a atenção deste estudo.

Na esteira das manifestações culturais que marcam a contemporaneidade, as grandes cidades mundiais se distinguem como fermento de novas pautas de comportamento e contestação societárias, fundadas na percepção de que “uma das conseqüências mais marcantes da ‘modernidade tardia’ tem sido, precisamente, o deslocamento, o descentramento e a fragmentação da concepção clássica de classe como eixo de identificação cultural” (Hall, 1997: cap. 1). No cenário urbano (que é onde ele se manifesta), o alargamento da concepção de sujeito precisa considerar suas múltiplas faces e subjetividades, articuladas em torno dos três eixos estruturadores da vida social: os antagonismos de classe, raça/etnia e gênero (Saffioti, 1997: 142-4).

A singularidade humana com freqüência se perde, se banaliza, após ter brilhado alguns instantes fugazes no alvorecer da modernidade, o Renascimento: “A unilateralidade do indivíduo – elegendo, para se manter, um fragmento de si mesmo (a razão e o eu) – era para [Carl Gustav] Jung o perigo real dos novos tempos. Vivendo tão-somente um fragmento de si mesmos, o indivíduo moderno aderiu com volúpia ao coletivo, à cultura coletiva. Com isso tornava-se frágil, acrítico, incapaz de pensar por si” (Maroni, 2005: 30-2).

Nesses espaços concentrados de gente, mercadorias e informação, o aviltamento da singularidade humana nos remete ao psicanalista suíço, que tematiza o ser humano mutilado e irrealizado, incapaz de completar o seu processo de individuação por intermédio da formação de uma totalidade psíquica incorporadora do inconsciente nas dimensões da consciência, ou ao ser humano reprimido estudado por Freud. Nas palavras de Jung:

“Tal desprezo pela individualidade significa a asfixia do ser individual, em consequência da qual o elemento de diferenciação é suprimido na comunidade. O elemento de diferenciação é o indivíduo. (...) Nestas condições só poderão prosperar a socialidade e o que é coletivo no indivíduo. Tudo o que nele for individual submerge, isto é, está condenado à repressão: os elementos individuais caem no inconsciente, onde, geralmente, se transformam em algo de essencialmente pernicioso, destrutivo e anárquico” (Jung, *apud* Maroni, 1998: 102).

Guattari também é enfático nessa direção: “É a relação da subjetividade com sua exterioridade – seja ela social, animal, vegetal, cósmica – que se encontra assim comprometida numa espécie de movimento geral de implosão e infantilização regressiva. A alteridade tende a perder toda aspereza” (Guattari, 1998: 8). Esse debate é tanto mais importante na razão direta do fato de que “não podemos esperar transformar o mundo sem transformarmos a nós mesmos” (Harvey, 2004: 309). A problemática ético-política dos tempos atuais, na qual processos de singularização poderão reencontrar consistência, “é a da produção da existência humana em novos contextos históricos” (Guattari, 1998: 15), tema ao qual voltaremos na parte final do trabalho.

É reconhecido que o agenciamento capitalista fundamenta-se sobre um duplo movimento: por um lado, assiste-se à “desterritorialização dos fluxos, dos estratos e dos agenciamentos que produzem um supermaquinismo mundial integrando todas as

atividades humanas ‘originárias’ (produtivas e não-produtivas)’; por outro lado, ocorre “uma reterritorialização sobre os objetos artificiais, agenciamentos maquínicos controlados pelos poderes dominantes, de todos os modos de subjetivação” (Guattari, 1988: 220).

Na obra capital de Lukács, a *Ontologia do ser social* (1981), fica estabelecido que a real diferença de ser entre indivíduo e sociedade é reproduzida, na modernidade mercantil, como um estranhamento, uma oposição, uma antinomia, conduzindo ao amesquinamento do indivíduo “perdido de seus laços históricos com o seu passado, o seu presente e o seu futuro. Artificiosamente isolado em si próprio, resta-lhe apenas ‘a insegurança interior do homem particular sobre o que ele fará de sua pessoa’. E a resposta do capitalismo a essa ‘insegurança’ é rápida: o ter” (Lukács, *apud* Lessa, 1998: 43-4).

Guattari vislumbra a liberação desses constrangimentos capitalistas, da formatação serializada da subjetividade, “não pelo retorno às territorialidades arcaicas, mas pela transposição de um grau suplementar de desterritorialização”, fundando a vida humana e a vida social, não mais sobre uma dependência permanente de estruturas fechadas e abstratas, mas em função de seu próprio movimento”, “permitindo à máquina possibilista criar novas realidades e novos modos de subjetivação e de socialidade” (Guattari, 1988: 221-2).

Não obstante compartilharmos do ceticismo freudiano, que afirma fazer parte da própria constituição psíquica humana “uma parcela de natureza inconquistável” e sombria (Freud, 1997: 37), admitimos estar no próprio espaço urbano das grandes metrópoles mundiais a perspectiva da humanidade reconquistar um grau de “autonomia relativa” e a “confiança em si mesma”, permitindo que os indivíduos se tornem “a um só tempo mais solidários e cada vez mais diferentes” (Guattari, 1990: 55-6), transpondo esse processo para o plano histórico-mundial.

Novamente, o fenômeno da “re-territorialização”, já comentado, desempenha um papel relevante na composição desse caráter da modernidade tardia, não obstante o seu enraizamento em fenômenos materiais precisos, como é o caso da profunda reestruturação produtiva, operada em todos os âmbitos do sistema econômico.

Por seu turno, a ascensão do empresariamento urbano e da competição entre as cidades está associada ao pós-modernismo no desenho urbano, nas formas culturais e no estilo de vida das cidades (Harvey, 1996: 58). Aqui brilham signos, espaços e edificações, ícones de consumo e simulacros da pós-modernidade.

Os conteúdos da informação propagada pelos meios de comunicação se transformaram em mercadorias e estas, por sua vez, tendencialmente identificam-se com suas imagens (ou marcas, ou logotipos). Uma nova e mais íntima simbiose se estabelecem entre o mercado e os meios, “na qual as fronteiras são submersas (de maneiras profundamente características do pós-moderno) e uma indiferenciação de níveis gradualmente toma o lugar da velha separação entre a coisa e seu conceito (ou na verdade, economia e cultura, base e superestrutura)” (Jameson, 1991: 275).

Assim, a produção cultural e estética – e a inovação e a experimentação incessantes, nesse campo – assumem importância estratégica vital na lógica da reprodução do sistema, estando plenamente integradas na economia mercantil, promovendo a atitude consumista que “dirige a nossa atenção para a produção de necessidades e desejos, para a mobilização do desejo e da fantasia, para a política da distração como parte do impulso para manter nos mercados de consumo uma demanda capaz de conservar a lucratividade da produção capitalista” (Harvey, 1992: 64). As necessidades de consumo são artificialmente criadas ou descobertas, quando antes desconhecidas.

Na mesma ótica, Jameson destaca que “a produção estética atual tornou-se integrada à produção mercantil em geral: a frenética urgência da economia em produzir novas ondas de produtos, que pareçam novidades (de roupas à aviões), com ritmos cada vez maiores de *turnover*, agora atribui uma função e uma posição estrutural cada vez mais essencial à inovação e experimentação estéticas” (Jameson, 1991: 4-5).

Não apenas ocorre a mercantilização da cultura, como a própria cultura coloniza a economia, daí a importância para esta das “indústrias da cultura”, como a educação, os meios de comunicação de massa, o turismo, o esporte e o lazer. A cultura, enfim, é hoje o veículo do econômico e do político (Santos, 1996: 187; Said, 1995: 280). As indústrias culturais se tornam a grande fábrica de signos de nossa civilização, e a competição nesse mercado, um aspecto vital da concorrência entre as empresas.

Não queremos expressar quaisquer laivos de saudosismo, ademais inócuos, mas sublinhar a contradição imperante – aqui como em outros campos da atividade humana (como nas artes) – que opõe os frios e calculistas impulsos da padronização mercadológica e do artificialismo das técnicas publicitárias à afirmação das capacidades criativas individuais. Estas últimas não deixam de se manifestar, nunca poderão ser inteiramente subjugadas e são, até mesmo, amiúde estimuladas pelo intercâmbio e a propagação universal de seus feitos. Todavia, os interesses da indústria cultural

massificada constituem o pólo predominante da contradição, e a primazia de seus ditames não raro deturpa, quando não neutraliza, de forma indelével, a livre expressão das faculdades humanas em jogo.

Porém, se “a lógica do mercado é de prazer e pluralidade, do efêmero e descontínuo, de uma grande rede descentrada de desejo, da qual os indivíduos surgem como meros reflexos passageiros” (Eagleton, 1998: 128), poderíamos ser levados a imaginar que o sistema prescindiria de sua necessária legitimação “retórica”, “metafísica” (função das ideologias), em prol da ideologia “pura”, a própria mercadoria: “[o sistema não teria] mais de passar pela consciência humana para se reproduzir, só manter essa consciência em permanente estado de distração e contar, para sua reprodução, com seus mecanismos automatizados” (*idem*: 129-30).

Na realidade, não é isso o que ocorre, pois o pós-modernismo preenche exatamente tal atributo ideológico, agindo sobre a consciência das pessoas e abrindo espaço, no limite, para o metafísico, inclusive para subterfúgios irracionais: “o pós-modernismo pertence nesse aspecto a uma época de transição, em que o metafísico, como um fantasma inquieto, não pode nem ressuscitar nem morrer com dignidade” (*idem*: 130).

Devemos, contudo, nos precaver da recorrente tentação de tratar a realidade como ficção científica e absolutizar imagens alegóricas do determinismo tecnológico na representação unívoca da futura sociedade sem homens, o *Brave New World*, composta de puros autômatos subservientes às injunções de um poder etéreo e descarnado. Nada mais mistificador e distante do mundo vivido, cujas motivações, por mais reificadas que se manifestem, respondem sempre ao jogo muito concreto das pressões políticas e sociais. Um exemplo eloquente de uma visão distorcida - pois niilista e de fundo apocalíptico - desse tipo pode ser constatado nas seguintes passagens, que transpõem rapidamente o espaço mediador entre a denúncia lúcida e o “estado de convicção delirante”:

“A aceleração tecnológica operou, em primeiro lugar, a transferência da escrita para a palavra falada – da carta e do livro para o telefone e o rádio... – e hoje é a palavra (o verbo) que logicamente parece diante da instantaneidade da imagem em tempo real. Com o iletrismo e o analfabetismo, delinea-se a época dos micros silenciosos, do telefone mudo, não mais em pane técnica, mas em pane de sociabilidade, porque logo não teremos mais nada a nos dizer, nem realmente tempo de dizer – pois, antes de tudo, não saberemos

mais como fazer para escutar ou dizer alguma coisa, assim como já não sabemos mais o que escrever, apesar da revolução do fax, que deveria, por assim dizer, reativar a atividade epistolar. (...) E também, na violência generalizada da aceleração [tecnológica], sofrimentos não acompanhados de queixas, horrores sem gritos nem pessoas para ouvi-los, angústias sem preces nem mesmo análises!” (Virilio, 1999: 73-4).

Não podemos esquecer que ingentes esforços de resistência têm marcado, ao longo da história, a relação de povos dominados com seus dominadores, produzindo-se, a partir desses entrechoques, constantes redesenhos do mapa geocultural no mundo:

“(…) as sociedades colonizadas nunca foram brinquedos passivamente à mercê da violência do colonizador. A despeito do choque, os colonizados não abdicaram de sua iniciativa e sua inscrição na história. Eles souberam reinventar as tradições, domesticar a contribuição ocidental, apropriar-se dela e voltá-la contra o colonizador. Eles participaram, deste modo, da produção de identidade que coloca em cheque a uniformização provocada pelos fluxos culturais” (Warnier, 2000: 124).

No plano cultural e civilizatório, o atual avanço globalizante do capital envolve as mais diversas tradições culturais, convivendo com elas, modificando-as e provocando até mesmo ressurgências. Aliás, poder-se-iam interpretar tais entrechoques como possibilidades, progressivas ou regressivas, de uma nova simbiose entre o local / regional / nacional / global – como iremos postular enfaticamente neste trabalho -, com suas esferas específicas de autonomia, apontando potencialidades de articulação democrática, sem diluição de uma esfera em outra ou, pelo contrário, reacendendo manifestações xenófobas, racistas ou fundamentalistas.

Se não se deve concluir daí o inexorável caminho da pasteurização cultural como subproduto da mercantilização generalizada sob controle norte-americano, enfatizamos, mais uma vez, ser este o vetor dominante, dialeticamente operante, no conjunto das tendências contraditórias, que atualmente disputam hegemonia no plano cultural e ideológico. As cidades mundiais são palcos privilegiados desse embate. Isto não significa a diluição, ou até mesmo a eliminação (embora ela tenha ocorrido, e continue a ocorrer, em muitos casos concretos), das culturas singulares perante o padrão dominante universal: trata-se, melhor, de um intenso campo de batalhas e de resistência, sendo que cada grupo defende sua identidade num permanente processo de

recontextualização dos conteúdos importados. Lembremo-nos de que a dinâmica da comunicação se desenrola, situando o elemento receptor das mensagens como partícipe sempre ativo dos fluxos comunicacionais, criando-se, continuamente, espaços de retroação das mensagens divulgadas por uma fonte (Warnier, 2000: 145).

Essa resistência cultural, a busca do imaginário e da unidade perdidas, assume, muitas vezes, formas retrógradas, como a proliferação de seitas evangélicas atualmente está a nos demonstrar (assinalemos ainda, neste particular, que a oferta de “bens de salvação” mágico-místicos constitui um negócio de alta rentabilidade).

Em suma, sem cair no erro de reduzir “a cultura e suas múltiplas funções às indústrias e ao mercado dos chamados bens ‘culturais’” (*idem*, 162), não podemos, entretanto, desconhecer a submissão dos fenômenos culturais à lógica mercantil, presentemente dominante, que a tudo e a todos, de diferentes formas, envolve e deforma.

O resgate dos aspectos positivos e ainda não cumpridos do pensamento da modernidade não se resolve, no nosso entender, pela simples recuperação da dimensão subjetiva individual, na qualidade de imprescindível complemento da racionalização, como propõe Alain Touraine. Para este, a modernidade é constituída por duas figuras voltadas uma para a outra e cujo diálogo é a chave da liberdade: a racionalização e a subjetivação (Touraine, 1994: 218), a qual poderia nos levar, no máximo, a uma espécie de “liberalismo mitigado”.

O projeto consciente da construção de um futuro transformado, a partir do presente considerado como matriz do *vir a ser*, calcado na História em contínua metamorfose (Harvey, 1992: 326), inspirou Bauman a estabelecer uma distinção entre as idéias de *globalização* e de *universalização*:

“O significado mais profundo transmitido pela idéia de globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais (...) Assim como os conceitos de ‘civilização’, ‘desenvolvimento’, ‘convergência’, ‘consenso’ e muitos outros termos chave do pensamento moderno inicial e clássico, a idéia de ‘universalização’ transmitia a esperança, a intenção e a determinação de se produzir a ordem; além do que os outros termos afins assinalavam, ela indicava uma ordem *universal* – a *produção* da ordem numa escala universal, verdadeiramente global. (...) O novo termo [globalização] refere-se primordialmente aos *efeitos* globais,

notoriamente não pretendidos e imprevistos, e não às *iniciativas e empreendimentos* globais” (Bauman, 1999: 67).

Contrafação, no plano cultural, da predominância do individualismo neoliberal e do “Prometeu desacorrentado” que caracteriza a prática capitalista atual – onde imperam a desregulamentação, a flexibilização, a privatização, a abertura comercial e o livre fluxo de informação e imagens -, a produção estética pós-moderna elimina as bases para a ação racional transformadora. A instabilidade sistêmica que representa o processo de “financeirização”, rompendo as barreiras nacionais, representou um importante substrato ao sistema axiológico pós-modernista. A hegemonia dos EUA na economia mundial também encontra expressão (como não poderia deixar de ser) nesse plano estético: “pode-se dizer que o pós-modernismo é o primeiro estilo global especificamente norte-americano” (Jameson, *apud* Anderson: 1999, 76), o triunfo universal da “razão cínica” no consumismo onipresente do pós-moderno em nossos dias (Jameson, 1991: 274). Afinal, a cultura de massas constitui o grande produto de exportação norte-americano.

É certo, porém, que o pós-modernismo reflete principalmente a nova importância da cultura e das comunicações, o renovado sentimento de localidade – corolário da globalização capitalista – e o papel dos novos movimentos sociais – resultado de novas demandas societárias e da fragmentação de classes sociais tradicionais (Chesneaux, 1995: cap. 6). Ao submetê-la a uma crítica radical, não devemos perder de vista essa qualidade da cultura pós-moderna, que emerge a partir dos movimentos contraculturais urbanos dos anos 1960. E, assim, as cidades e suas possibilidades políticas e societárias foram ganhando relevo na agenda internacional. Sobre esse ponto nos debruçaremos adiante.

### **3. 2. Estrutura institucional**

O tema subjacente, que perpassa o conjunto de nossas reflexões, diz respeito à mudança de *escala* da organização urbana, verificada a partir das últimas décadas. Essa aparentemente simples alteração implodiu enfoques enraizados de gestão política, identidades culturais, composição social e inserção espacial. É uma profunda mudança de qualidade. Afeta o conjunto dos vínculos espaciais, do local ao global. Como a cidade é sede histórica de poder, o vertiginoso ritmo de expansão da escala dos grandes



centros metropolitanos mundiais subverte as relações internas e externas a conurbação, impondo drásticas revisões dos modelos institucionais associados ao passado e exigindo práticas regionais de gestão, no contexto de uma leitura abrangente da economia do espaço mundial.

Essa nova visão começa a se delinear e sublinhar sua natureza imperativa. Reconhece-se que a maneira mais racional e socialmente responsável de atingir o objetivo de obter avanços substantivos na qualidade de vida metropolitana parece exigir a intervenção qualificada do setor público, no sentido de coibir a reprodução das desigualdades do espaço urbano e abrir alternativas para a sua democratização. Os lugares constituem os espaços mais imediatos de materialização dos desejos de uma coletividade. As cidades com melhores indicadores sociais e desempenho econômico mais favorável são aquelas que dispõem de instituições sólidas e um poder público atuante; uma política que tudo espera do mercado é, no médio prazo, suicida, não só com respeito às condições de vida da população, mas para o funcionamento do sistema urbano e dos negócios. Um pré-requisito básico para alcançar patamares satisfatórios de eficiência macroeconômica e equilíbrio social é recuperar a capacidade de governabilidade e planejamento estratégico e aperfeiçoar, com criatividade e abertura, os instrumentos públicos aplicados à regulação das atividades privadas.

À imaginação humana, combinada nos centros urbanos produtores de conhecimento e inovação, cabe a última palavra na determinação dos futuros possíveis. A colaboração e a cooperação sociais respondem pela produção dos arranjos institucionais indispensáveis para alcançar os fins almejados. A função humana de potencializar aptidões pela ajuda mútua é percebida como fundamental na economia-mundo contemporânea, para corrigir seus desatinos e projetar novas configurações, pois “é somente por meio das estruturas colaborativas e cooperativas da sociedade que (por mais que advindas da coerção) a competição e a luta pela existência podem ser orquestradas para fazer seu trabalho” (Harvey, 2004: 276).

Os mecanismos tradicionais do planejamento urbano não dão conta da dinâmica e da multiplicidade de fenômenos, influências e atores envolvidos, que caracterizam a urbanização contemporânea, e precisam ser revisados. O planejamento estratégico para as “cidades da diferença” requer a incorporação de novas e mais flexíveis abordagens (UN-HABITAT, 2004a: 181), permanentemente refeitas “na ação” e traduzindo, na prática, a concepção de governança, pela qual se admite que o Estado é apenas mais um ator (embora o mais importante) na determinação dos destinos de um território.

O economista argentino J. Coraggio identifica três eixos estratégicos de uma agenda metropolitana, cujo desafio consiste em sua forma peculiar de compatibilização: a competitividade de longo prazo, o desenvolvimento humano sustentável e a governabilidade, ressaltando que não se trata apenas de possuir instrumentos para colocar limites ou para orientar, na margem, o mercado global: “Trata-se de pôr em marcha ou de aprofundar um processo que é econômico-cultural e que passa pela promoção de relações, instituições e valores econômicos que, por sua vez, sustentem forças sociais e políticas capazes de redirecionar a economia pública e redefinir os termos de intercâmbio com a economia empresarial capitalista” (Coraggio, 1999: 26).

Contudo, a questão que aqui aflora consiste em como lograr tal desiderato; provavelmente, não será por intermédio de políticas de cunho especificamente local, as quais, no melhor dos casos, constituem estratégias válidas para atingir avanços e melhorias na qualidade de vida, na organização econômica e na conservação do meio ambiente (como em Buarque, 1991: 50-67), para a descentralização e a democratização do poder (Jara, 1998: 144-50).

Essas mesmas estratégias locais não vão muito além da implementação de políticas sociais compensatórias, em cujos limites se situam as concepções de economia solidária ou a proposta do próprio Coraggio, da promoção de uma “economia popular” no contexto de uma estratégia política metropolitana alternativa. Isto quando não se prestam, mais abertamente, à mera criação de “entornos territoriais inovadores”, tendo como alvo “colaborar para o melhoramento das condições produtivas e competitivas do setor privado produtivo e empresarial” globalizado (Albuquerque, s/d: 43).

Após a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, em 1996, a *Agenda Habitat* - como já notamos - deu um novo alento a experiências de gestão local, enfatizando o papel das cidades como sujeitos pró-ativos das estratégias de desenvolvimento econômico e social e incentivando a difusão mundial das “melhores práticas” urbanas, através da cooperação horizontal entre cidades (UN-HABITAT, 2001b).

Na mesma oportunidade, foi corretamente enfatizada a importância do dispêndio público como parte do compromisso político com a administração das cidades (UNCHS, 1997: Cap. IV, 157).

No Brasil, o marco desse processo reside na Constituição Federal de 1988, que interrompeu parcialmente a trajetória de centralização econômica e política originária, nos tempos mais recentes, da Revolução de 1930. A reforma tributária e a nova

realidade política, frutos da redemocratização então em curso no país, bem como as responsabilidades econômicas e sociais no contexto da crise fiscal da União, legaram aos municípios brasileiros desafios antes insuspeitados, tornando imperativo o reaparelhamento de suas máquinas administrativas.

Experimentos inovadores, nesse âmbito, se multiplicaram: as práticas de consulta popular para a elaboração do orçamento anual e a criação de instâncias de participação nas decisões de governo, bem como a articulação de interesses locais e regionais, a fim de viabilizar ações coordenadas para o desenvolvimento econômico e social, foram incorporadas, em maior ou menor medida, na agenda de muitos municípios, os quais ainda enfrentaram as tarefas de competência dos governos estaduais e federal e, ainda, buscar responder às demandas da população no sentido de melhorar sua qualidade de vida.

Da mesma forma, reforçou-se a admissão da “importância dos governos locais como atores econômicos de pleno direito, mas também como dinamizadores, que arrimam e estruturam a cooperação em um território determinado” (WACLAC: 2001). O plano local é corretamente compreendido como o espaço em que “se buscam soluções para os conflitos, se negociam compromissos e se constroem sinergias” (Sachs, 2002:143).

Decorre daí a decisiva responsabilidade dos governos locais no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, pactuados na Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2000, e traduzidos em dezoito metas específicas, com vistas a atenuar os indicadores de pobreza extrema e lograr significativos avanços na qualidade de vida das populações do planeta até o ano 2015.

No presente, é largamente aceita a noção de que o desenvolvimento e o sucesso da economia urbana sofrem influência, em uma ampla extensão, do apropriado equilíbrio da política macroeconômica da nação (UN-HABITAT, 2004b: 8). Porém, dessa constatação não decorrem proposições de política, que dêem conta dos múltiplos aspectos nela envolvidos e dos vínculos existentes entre as distintas escalas territoriais, envolvendo lugares, regiões, nações e o espaço global. Nem é devidamente evocada a oportunidade da construção de uma malha institucional que estabeleça a justa “‘tradução’ entre particulares e universais” (Harvey, 2004: 317).

Não basta reconhecer que o sucesso das reformas descentralizantes, capazes de fortalecer os vínculos regionais e locais, também dependem de consistentes e coerentes políticas nacionais (UN-DESA, 2003: 55): falta uma visão econômica e territorial nessa

propositura e a abordagem do problema regional em suas múltiplas determinações, o que limita a adoção de planos efetivamente operativos, reduz a eficácia das ações exclusivamente no nível político-institucional e restringe seus potenciais efeitos benéficos nas condições materiais de vida da população.

Cada território local, por si mesmo, é uma realidade parcial, transitória e vaga, devendo ser definidos em função da ação proposta – que quase obrigatoriamente transcende seus limites geográficos estritos - e não de uma leitura estática (Bourdin, 2001: 223).

Esse novo balanço territorial, mais equilibrado e condizente – na sua capacidade de alavancar recursos e gerir grandes sistemas de infra-estrutura – com as atuais configurações urbanas no planeta exige, por sua vez, formas de administração inovadoras. A estrutura institucional compatível com os imperativos da atualidade ainda está por ser construída (embora existam esforços nessa direção em várias partes do mundo, como na Europa) precisa abarcar, numa unidade superior, diversos municípios componentes de espaços metropolitanos (Carbonell e Yaro, 2005; Harvey, 2004: 109).

O Relatório produzido por uma comissão mundial de especialistas e coordenado pela OIT enfatiza a primazia de programas nacionais para esforços bem sucedidos de inserção justa na ordem global, preservando a autonomia dos países para definir objetivos econômicos e sociais internos. Mas vai além, reconhecendo que os objetivos e as aspirações das pessoas dependem, em grande medida, de seus entornos econômico e social imediatos. Eis porque as políticas bem sucedidas como respostas à globalização devem começar nas comunidades locais, expressa o documento (OIT, 2004: 59).

Mas essa constatação, por mais justa que seja, não aborda o delicado e urgente problema dos vínculos do programa nacional com os governos locais, passando pela retomada do planejamento regional, e articulando-o a políticas nacionais de desenvolvimento.

Em nosso entender, a perda de eficácia das ações preconizadas de estímulo às cidades e governos locais se explica, em grande parte, pelas limitações das iniciativas preconizadas, por mais justificáveis que o sejam, no sentido de alterar, ou mesmo de interferir significativamente, nos encadeamentos de processos macro, vinculados a mecanismos de decisão situados nas instâncias nacional ou internacional, como é o caso das estratégias das grandes corporações mundiais. Carecem, no mais das vezes e, especialmente nas pequenas cidades e nas iniciativas de natureza comunitária, de

projeção direcional ou transformadora, não constituindo a prefiguração de uma nova sociedade (Kowarick, 2000: 127).

Por seu turno, a instância nacional – a moldura institucional do Estado-nação – não é suficientemente valorizada como mediação institucional vital para a implementação e a defesa das estratégias de desenvolvimento. Nada a admirar que dentre os mais entusiásticos defensores dessa vinculação direta global-local – não obstante sua importância no contexto de reconfigurações políticas que introduzam, como dimensão nuclear do novo desenho, as esferas regional e nacional – estejam representando correntes conservadoras do capital internacional, pois a globalização, em última instância, sustenta-se no localismo, especialmente no localismo dos poderosos: “A oposição entre globalização e tradições locais é falsa: globalização diretamente ressuscita as tradições locais, ela literalmente floresce nelas, razão pela qual o oposto de globalização não constitui o local, mas a universalidade” (Slavoj Žižek, *apud* Wallerstein, 2001:12).

Para Krishan Kumar, “a sociedade pós-moderna associa tipicamente o local e o global. Os acontecimentos globais – a internacionalização da economia e da cultura – são refletidos para as sociedades nacionais, minando as estruturas nacionais e promovendo as locais” (Kumar, 1997: 132).

O recente documento do PNUD, cuja referência já foi feita, avança, significativamente, no entendimento da relevância do Estado nacional na atual globalização, permitindo importantes clivagens no tema das políticas regionais e locais. O novo “conceito” de Estado-mínimo integra uma ideologia, produzida pelo núcleo orgânico do capitalismo internacional, para uso de nações subdesenvolvidas, a fim de que os países situados no centro avancem sobre as riquezas naturais e obstaculizem a expansão econômico-social dos mais pobres, cujo desenvolvimento é sempre postergado.

O aumento da competição pelas concessões dos Estados semiperiféricos aos países do núcleo orgânico reduz o que aqueles possam vir a arrancar, em média, dos últimos; “o que alguns podem conseguir, todos não conseguem” (Arrighi, 1997b: 246).

Ao Estado nacional cabe ler o avesso de tal ideologia, criando, na instância mundial e nos organismos multilaterais, espaços nos quais sua voz possa, não apenas ser ouvida, como também discutida e, muitas vezes, incorporada a planos de caráter global.

Assim, “os lugares institucionais de realização da cidadania política continuam sendo essencialmente nacionais” (PNUD, 2004: 199). Constituem-no o Estado nacional e a pluralidade de espaços subnacionais que o conformam.

Segundo uma outra concepção, “o local não está necessariamente em contradição com o global, pelo contrário, encontram-se interligados. (...) a globalização se realiza através da diferenciação. (...) O *pattern* da civilização mundial envolve padronização e segmentação, global e local, manifestando um processo cultural complexo e abrangente” (Ortiz, 1994, 181). Todavia, teríamos a salientar, das afirmações anteriores, que se trata de uma diferenciação subsumida à lógica de mercado, funcional a esta; como vimos anteriormente, fomentando a cultura da imagem numa sociedade na qual o valor de troca generalizou-se ao ponto em que até a memória do valor de uso se esfumou (Jameson: 1991, 18). A propósito, Harvey sintetiza a prevalência, na “pós-modernidade”, do efêmero e do fugidio, do fragmentário e do descontínuo, e sua deliberada renúncia à apreensão da totalidade orgânica da realidade social, vinculando-a aos aspectos objetivos da realidade econômica do capitalismo contemporâneo:

“O pós-modernismo quer que aceitemos as reificações e partições, celebrando a atividade de mascaramento e de simulação, todos os fetichismos de localidade, de lugar ou de grupo social, enquanto nega o tipo de metateoria capaz de apreender os processos político-econômicos (fluxos de dinheiro, divisões internacionais do trabalho, mercados financeiros etc.), que estão se tornando cada vez mais universalizantes em sua profundidade, intensidade, alcance e poder sobre a vida cotidiana” (Harvey, 1992: 112).

A autêntica e cabal universalização, implicando a radical redistribuição mundial de riquezas e recursos, a par da absorção integral da pluralidade de contribuições culturais dos povos do planeta, respeitados em sua especificidade, mas sócios plenipotenciários do patrimônio humano comum, é incompatível com a estruturação contemporânea do sistema-mundo.

Não custa enfatizar novamente que o mito da transnacionalização total de mercados sem fronteiras, que levaria à hipermobilidade do capital, ontem como hoje, simplesmente não seria possível na ausência de uma multiplicidade hierarquizada de jurisdições políticas (Arantes: 2001, p. 302), na qual os Estados nacionais constituem atores-chave. “O capitalismo é um sistema global, mas omite-se sistematicamente que

sua gestão política é interestatal e competitiva”, assinala com propriedade Fiori (2001: 50).

A crise de governabilidade, que perpassa países e regiões em todos os continentes, aponta a necessidade, prevista por Claus Offe, de se implementarem ações criativas voltadas para a construção de uma nova arquitetura institucional, pelo menos ao longo de um período de transição, cuja duração não pode ser prevista, compatibilizando Estado, mercado e comunidade (os três princípios da ordem social, para o autor), num “arranjo institucional complexo e composto” (Offe, 1999: 128).

Os arranjos institucionais, que foram congruentes até poucas décadas atrás, nas escalas nacionais, agora estão dispersos em múltiplos níveis espaciais, e aflora uma ênfase especial, nos sistemas de produção flexível, não apenas no âmbito supranacional, mas particularmente no ambiente institucional local e regional, nos quais as firmas estão estabelecidas e nos quais reforçam-se competências, parcerias e estímulos (*idem*: 447 e 468).

Sem mistificar o entorno institucional – afinal, “na competição capitalista, os que ganham são sempre os que demonstram maior capacidade para contornar ou romper as regras e as instituições construídas em nome do mercado e da competição perfeita, e que cumprem o papel de bloquear e atrasar o acesso às novidades, dos concorrentes que se submetem às regras ou se atrasam em rompê-las” (Fiori, 2004b: 44) -, também rejeitamos a visão cínica da política e a prevalência absoluta do egoísmo no comportamento humano. Nesse sentido, a construção do ambiente institucional conta e muito, compreendendo-o como a reunião das condições prévias à ação e a garantia da observância do interesse público, respeitados os componentes culturais e os valores envolvidos. Trata-se, aqui, de um aspecto que deve merecer especial atenção nas políticas de desenvolvimento sustentado.

Um ambiente institucional pautado pela cooperação entre os agentes econômicos e por imaginativas formas coletivas de coordenação, além de assumir crescente centralidade na determinação contemporânea das condições de competitividade em todos os níveis da realidade, torna-se ademais imprescindível para conter a explosiva natureza dos mercados (Boyer and Hollingsworth, 2000: 447) e corrigir, na medida das probabilidades, sua perspectiva de curto prazo.

Nas palavras do historiador britânico Eric Hobsbawm, o Estado, ou alguma outra forma de autoridade pública, representando o interesse público, continua a ser fundamental para corrigir as iniquidades do mercado e garantir a alocação e a

redistribuição da renda nacional, respeitando critérios sociais e ambientais: “De uma forma ou de outra, o destino da humanidade no novo milênio iria depender da restauração das autoridades públicas” (Hobsbawm, 1995: 554-5).

Retornando ao plano das grandes conurbações, urge redesenhar os mecanismos de ação metropolitanos e regionais, cujo abandono – especialmente no que diz respeito às políticas de desenvolvimento regionais – levou vários governos estaduais e municipais a praticar ações competitivas predatórias, como a guerra fiscal (Pochmann, 2001b: 107). A visão macro-espacial justifica-se, sobretudo, pela constatação de que os espaços econômicos são marcadamente regionais e não municipais (Rolnik e Somekh, 2004: 114).

A concepção de “desenvolvimento endógeno” para as grandes cidades do mundo, estabelecida na recente publicação temática do *UN-Habitat* para o biênio 2004/2005, reflete adequadamente a estratégia urbana que valoriza os seus ativos internos, a riqueza de sua própria população, sem descurar (e como um meio de ampliar vantagens sustentáveis na competição global) a inserção desses espaços no mundo. Não obstante a relevância do Estado nacional ser mais uma vez obliterada, os termos em que o desenvolvimento urbano endógeno são definidos são compatíveis com as posições que abraçamos. Literalmente, o documento postula:

“O desenvolvimento endógeno almeja uma cidade habitável e mais igualitária. Décadas atrás, no tempo em que a teoria da dependência era popular, ele costumava significar o estabelecimento de barreiras tarifárias para proteger a indústria nascente de um país e outros setores econômicos da competição estrangeira. Mas agora, na era da globalização, ele se refere, ao contrário, a políticas no meso-nível da cidade região, que *direcionarão investimentos locais no sentido do desenvolvimento dos ativos de recursos múltiplos que uma cidade ou metrópole policêntrica possui*. O desenvolvimento endógeno busca fortalecer a relativa autonomia da região mediante o investimento público em sete complexos de recursos inter-relacionados [ativos humano, social, cultural, intelectual, ambiental, natural e urbano, ou ‘ambiente construído’] que são essenciais para sustentar sua capacidade de longo prazo para competir globalmente” (UN-HABITAT, 2004a: 176-7).

Crescentemente, as cidades apresentam uma rede de intercâmbios, que ultrapassa suas fronteiras. A começar dos seus entornos rurais, cuja responsabilidade



pela condução de um processo de desenvolvimento planejado, integrado e equilibrado, do ponto de vista social e ambiental, cabe às cidades maiores (as cidades-regiões), reforçando, assim, os vínculos rurais e urbanos. Ademais, essas ligações exigem programas de ação que compatibilizem distintas esferas territoriais. A Agenda Habitat ressalta os vínculos necessários das cidades com seus contextos regionais e, sobretudo, nacional (a dimensão mais importante, registramos enfaticamente) e internacional:

“Os problemas dos assentamentos humanos são de natureza multidimensional. Sabe-se que a moradia adequada para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis não estão isolados do desenvolvimento econômico e social mais amplo dos países, e que eles não podem ser separados da necessidade de políticas nacionais e internacionais favoráveis para o desenvolvimento econômico e social e para a proteção ambiental, que são componentes indispensáveis e de reforço do desenvolvimento sustentável” (UNCHS: 1997, Cap. I: 19).

Essas reflexões suscitam relevantes implicações práticas e a construção de novos mecanismos de governabilidade. No Brasil, um exemplo profícuo de iniciativa de imperiosa urgência e que, emanada da União, envolveria municípios, metrópoles, regiões e unidades da federação num novo arcabouço jurídico e financeiro, com profundas conseqüências no campo da competitividade e do desenvolvimento sustentável, seria a reforma patrimonial e a implantação de um radicalmente novo sistema tributário no país, no qual prevalecessem os critérios de justiça fiscal e transparência distributiva.

No plano do ordenamento territorial mais amplo, envolvendo as unidades da Federação num país de dimensões continentais como o nosso, a criação de novas cidades em vazios demográficos específicos pode constituir uma política ambiciosa e com resultados estruturais, abrindo espaços diferenciados de produção, mobilizando iniciativas e recursos, direcionando o processo de urbanização e aliviando as pressões do crescimento populacional sobre áreas já densamente ocupadas. É uma das ações preconizadas pela mesma Agenda Habitat – cujas insuficiências, comuns à leitura da temática urbano-local e dos encadeamentos regionais pelos organismos internacionais, foram anteriormente destacadas -, na seção sobre o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos: “Levar em conta a necessidade de planejar, projetar e criar

novos assentamentos humanos sustentáveis, considerando o impacto sobre o meio ambiente, para aliviar pressões atuais e evitar pressões futuras do crescimento demográfico e do desenvolvimento sobre as áreas urbanas e rurais” (*idem*, Cap. IV: 127d).

Políticas dessa envergadura estarão em condições de enfrentar os crônicos problemas do país. Ao mesmo tempo, reintroduzem a perspectiva de futuro e de estratégia do desenvolvimento nacional, ausentes no Brasil nas últimas décadas. Do ponto de vista das cidades e, em particular, das metrópoles, a retomada do planejamento nacional de corte territorial e regional permite criar oportunidades de emprego e educação nas áreas rurais, centros regionais e cidades secundárias, reduzindo as migrações para os grandes centros e a “enorme pressão na infra-estrutura urbana e de serviços geralmente já saturada” (*idem*, Cap. I: 10).

As cidades-regiões mundiais estão, assim, “confrontadas com a escolha entre se submeter passivamente a essas pressões [transfronteiras], ou se engajar ativamente na construção institucional e na gestão política, num esforço de tornar a globalização, tanto quanto possível, um processo mais vantajoso para elas” (Scott *et al.*, 2001: 13). Mas, voltamos a questionar, como fazê-lo? Quais são os instrumentos, ou os mecanismos políticos, à disposição das cidades-mundiais, que lhes propiciem efetividade na implementação de ações de envergadura, alternativas às injunções do capital transnacionalizado? Ou, formulando a pergunta de maneira mais precisa: será possível compatibilizar, *dentro de certos limites intrínsecos às iniciativas locais*, as metas de crescimento econômico com patamares aceitáveis de justiça social e equilíbrio ambiental, ao passo em que se logram alterações significativas na humanização da paisagem urbana das grandes cidades globais?

Avançando respostas desenvolvidas em capítulos subseqüentes, constitui atribuição inalienável do Estado o ordenamento territorial e urbano, já que a operação e o funcionamento das cidades requerem bens públicos, o estabelecimento de limites a efeitos indesejáveis a terceiros, e a garantia de condições mínimas de bem-estar e qualidade de vida aos grupos majoritários, funções tais que só podem ser levadas a cabo mediante a ação coletiva, com a decisiva participação do poder público (Cenecorta, 2000: 33).

Sublinharemos, adiante, que a ação do governo de uma grande cidade logra efetiva operacionalidade e real capacidade de interferência em processos de decisão macroeconômica pela formulação e implementação - embora não exclusivamente - de

*estratégias e políticas de gestão do espaço urbano.* Nesse âmbito, e pensando no Brasil, o poder arbitral do Estado, na qualidade de um novo contrato social, se habilita a exercer sua função constitucional de garantir a submissão da propriedade privada aos interesses sociais, com intervenções conseqüentes e concretas sobre o território, democraticamente informadas e economicamente referenciadas, utilizando instrumentos criativos e modernos de requalificação urbana, no âmbito de processos abrangentes de planejamento, capazes de envolver e atingir, pelos seus resultados, o conjunto da coletividade (Wilheim, 1982: 157). Ela inclui, mas supera, o tradicional papel normativo atribuído ao poder estatal.

Assume especial relevância a convicção de que o crescimento econômico com equidade requer dos governos das cidades autonomia e responsabilidade, na condução de decisivos investimentos na infra-estrutura urbana, muito além da tradicional postura que lhes delega o papel de indiferentes provedores de serviços.

As grandes infra-estruturas urbanas contemporâneas funcionam como elemento agregador do espaço metropolitano, espaço este submetido às forças centrífugas da desterritorialização pós-moderna: destarte, elas cumprem “a função básica de organizar os sistemas e subsistemas urbanos, estruturando a metrópole, garantindo as continuidades ameaçadas pela fragmentação e organizando os fluxos que evitam a dispersão funcional” (Meyer, 2001: 8).

Contudo, acrescentaríamos à capacidade de aglutinação das infra-estruturas materiais todo um componente social, político e cultural, que não pode ser descurado. Novos projetos políticos e formatos de gestão democrática ajudam a moldar os espaços físicos da cidade e potencializam a reestruturação urbana almejada.

Nesse sentido, ganhou relevo, nas últimas décadas e a partir de experiências protagonizadas por cidades européias e norte-americanas – logo replicadas em muitos lugares do globo -, a implantação de grandes projetos urbanos, na qualidade de programas motores, alavancas de desenvolvimento da cidade.

Embora a crítica a essas concepções seja objeto de uma seção posterior deste estudo, convém reproduzir as expressões de um estudioso no assunto, definindo os termos da questão: “A grande intervenção urbana é uma noção polissêmica, mas que se pode entender como a articulação de uma estratégia forte ao redor de apostas urbanas e socioeconômicas de grande dimensão e longa duração, que incidem no desenvolvimento de uma cidade”; e acrescenta que uma intervenção urbana desse tipo deve “a) preparar a cidade para sua vocação futura; b) ser factível, passar da oferta à demanda e guiá-la; c)

ter um caráter estratégico; d) apoiar-se nas características do lugar, e e) contar com uma condução forte durante toda a sua execução” (Lungo, 2004: 20).

Por conseguinte, o poder público cumpre uma função relevante e irredutível como produtor de infra-estrutura econômica e social e de políticas de ordenação do uso do solo e projetos de reurbanização do entorno citadino, embora sua forma usual de financiamento careça de novos instrumentos arrecadatórios e melhoria dos atuais. Com semelhante prerrogativa, o governo municipal detém o potencial de gerar mudanças, não tanto pelo volume de recursos materiais de que dispõe e mais pelo exercício de sua capacidade de coordenação e de regulação.

Com esses elementos dispostos, podemos adicionar a questão das políticas fundiárias urbanas e abordar a estratégia adotada pela cidade de São Paulo para enfrentar seus desafios estruturais. É o que faremos a seguir.

## **PARTE III**

# **SÃO PAULO E O USO DO SOLO URBANO**

#### 4. A MAIS-VALIA IMOBILIÁRIA URBANA

O crescimento dos preços do solo urbano é uma expressão paradigmática de uma vantagem privada e unilateral, que emerge de um processo coletivo, a urbanização. Apesar disso, esses incrementos do valor da terra e dos imóveis, sem uma intervenção por parte do setor público para sua recuperação, são apropriados exclusivamente de forma privada pelos proprietários da terra e dos imóveis beneficiados. O solo, o subsolo e o espaço aéreo urbanos são considerados valores de troca. A função social e a propriedade particular do solo assumem, desse modo, estatutos via de regra antagônicos.

O espaço urbano não é um dado natural: assim como o espaço global, ele é produzido, socialmente produzido, com especificidades próprias. Como tal possui valor, de uso e de troca. A propriedade privada do solo leva a uma apropriação desigual das localizações, expressas em termos monetários. Nas grandes metrópoles contemporâneas, esse valor representa um dos campos mais rentáveis de aplicação financeira, com escassa interferência do interesse coletivo, cujo trabalho produz o espaço urbano.

Desse modo, as vantagens e desvantagens do espaço construído geram conflitos sociais e produzem a apropriação desigual das localizações na cidade. É a expressão mais cabal do poder na esfera intra-urbana. Dela resulta a segregação espacial, que visa principalmente, ao controle das acessibilidades (dos tempos de deslocamento) por parte dos segmentos de alta renda. “O capitalismo não passa de um gigantesco sistema especulativo”, afirma Harvey (2004, 270). O virtual monopólio das vantagens locacionais das melhores áreas visa precisamente a garantir, para a burguesia, o controle desse benefício fundamental que se disputa no espaço urbano (Villaça, 1998: 45 e 328). Se no espaço regional o que pesa é o deslocamento das mercadorias, na cidade predomina o controle sobre o tempo de deslocamento das pessoas. Em virtude de tais particularidades, é preciso pensar *relacionalmente* o espaço (Harvey, 1980: 143).

O solo, suporte das diversas atividades econômicas em torno das quais se articula o mercado, por suas características especiais, deve ser objeto de um tratamento particular, com o fim de assegurar que um percentual da valorização gerada pela urbanização seja aplicado no cumprimento das obrigações sociais, que o direito de propriedade carrega consigo (Cenecorta, 2000: 33).

As decisões do poder público concernentes à regulamentação do uso e ocupação do solo e as políticas públicas dela derivadas adquirem caráter potencialmente conflituoso, na medida em que afetam as várias frações do capital, comprometidas com a apropriação da renda da terra urbana. Não olvidemos a natureza eminentemente mercantil do ambiente construído e a decorrente segregação social no seu uso, além da importância histórica do controle da terra como instrumento de poder, fonte de rendas monopolistas. As intervenções econômicas e políticas do Estado atingem o valor de troca do espaço construído, pois induzem investimentos ou definem vantagens locacionais, de sorte que as medidas de governo nesse campo sempre implicam concentração ou distribuição de renda (Pinheiro, 2002:18).

O produto do trabalho humano na cidade confere valor à aglomeração, de acordo com a localização dos imóveis no espaço urbano: “a localização se apresenta assim como um valor de uso da terra – dos lotes, das ruas, das praças, das praias – valor que, no mercado, se traduz em preço da terra. Tal como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte” (Villaça, 1998: 72).

Na correta apreensão de Villaça sobre os fundamentos da estruturação do espaço intra-urbano, as aglomerações socialmente produzidas para o desenvolvimento da cooperação social (a razão de ser por excelência do fenômeno urbano) fazem da urbanização uma poderosa força produtiva criada pela comunidade, e não pelo capitalista individual (*idem*, 76-7).

A taxa sobre o valor da terra representa uma indenização ao resto da sociedade pelo privilégio de monopolizar algo que seu proprietário nada fez para criar e cujo valor de mercado é um atributo social e não individual (Andelson, 2000: xxvi). Fernanda Furtado observa que sua base de arrecadação é o valor diferencial das terras urbanas, vale dizer, a criação de rendas diferenciais (Furtado, F., 1997: 6), no que Villaça retruca negando a existência da renda diferencial urbana, pois o valor na cidade é fruto do trabalho (socialmente produzido) e não um dom da natureza, como na terra agrícola (Villaça, 1998: 78). O valor é sempre fruto do trabalho humano.

Nas palavras do economista político e filósofo social norte-americano do século XIX, Henry George, tal imposição tributária nada mais significa que a “retomada pela comunidade, para o uso da comunidade, do valor criado pela própria comunidade” (George, 1962: 421).

A evolução dos acontecimentos, desde a época em que essas posições foram expressas, introduziram nuances e sofisticaram a questão da redistribuição pública da renda fundiária – especialmente no que diz respeito ao papel do empreendedor imobiliário, absorvendo para si a mais-valia fundiária, e a negociação requerida do Estado para salvaguardar o interesse público -, mas não afetaram sua urgente atualidade. Em particular, o interesse renovado por essa matéria, recentemente manifestado em todo o mundo, está intimamente associado com o processo de descentralização dos governos e, em paralelo, à atual escala de importância dos poderes locais, bem como à urgente necessidade de encontrar novas fontes autônomas de receita para responder, com eficiência e equidade, às crescentes demandas societárias (Brown e Smolka, 1997: 29). As próprias agências multilaterais de fomento internacional pressionam no sentido de superar barreiras políticas e encorajar o reforço de decisões locais e a aceitação dos impostos sobre a propriedade imobiliária e fundiária nos países em desenvolvimento (Doebele, 1997: 51-2), inibindo os incentivos para a especulação com o preço dos terrenos.

A especulação do solo urbano provoca sérias distorções na operação do mercado e na alocação de recursos no espaço das cidades. Porém, essas distorções são socialmente condicionadas pelo interesse dos poderosos. O mercado imobiliário responde a essas pressões e estímulos. Os governos, amiúde, também o fazem. Seus efeitos nocivos têm uma duração mais ampla que em outros mercados, dada a rigidez da estrutura física, a geometria estática da forma espacial e as modificações estruturais que gera no desenvolvimento urbano, produzindo lentos e difíceis processos de ajuste no mercado imobiliário (Trivelli, 2002: 24).

De acordo com o relatório do *UNCHS/Habitat State of the World's Cities*, de 2001, cerca de 70% das novas parcelas de terra nos países da América Latina são irregulares e um percentual similar das novas moradias tem origem na autoconstrução, na maioria lançando mão de mecanismos informais (Smolka, 2002: 3).

É mister não descurar, contudo, o agudo caráter político que reveste a temática fundiária, mormente nos países periféricos, bem como as resistências à mudança que a questão provoca. Nesse sentido, o ataque ao problema requer sua conexão com planos mais abrangentes de inclusão social e sua íntima vinculação com programas gerais de desenvolvimento econômico e social, além de atingir máxima consistência no âmbito de amplas políticas tributárias pautadas pelos critérios de justiça fiscal, simplicidade, transparência e eficiência distributiva. Assim, a articulação com estratégias regionais e



nacionais – um objetivo sempre difícil de ser atingido – deve representar uma busca permanente como condição última de efetividade das políticas de redistribuição abrangente da valorização da terra urbana e incluir, em sua agenda, novos mecanismos de captação dos ganhos patrimoniais.

Atrair novos investimentos produtivos para as cidades, qualificar o ambiente urbano para tanto e atender às suas carências de infra-estrutura e serviços requer, portanto, o fortalecimento institucional dos municípios e o aumento da receita pública. É com base nessa prerrogativa que a captação da mais-valia imobiliária constitui um instrumento importante para fortalecer a base financeira das médias e grandes cidades, estimulando o crescimento da poupança interna e desenvolvendo fontes eficazes, eqüitativas e vigorosas de receita local (UNCHS, 1997: Cap. IV 189).

A captura dos incrementos do valor do solo urbano possui efeitos positivos na imposição gravosa ou na recuperação do valor da terra, no montante total da infraestrutura urbana financiada e na capacidade para controlar o uso da terra.

A renda do solo é compreendida, então, como a quantia que um proprietário exige por ceder o direito de usar sua propriedade, sendo que a mais-valia resultante não é um valor atribuível ao terreno em si, porém, à demanda (solvente) que sobre ele recai por parte da sociedade (Schechinger, 2003: 338).

Deve-se distinguir, aqui, o incremento no valor do terreno, que é fruto de um investimento coletivo (da “cidade”) e não do proprietário, daquele gerado pela construção que se realiza sobre esse terreno, o que agrega valor oriundo do capital ou do trabalho do inversionista ou do usuário. O valor do solo se distingue, assim, do valor das construções que sobre ele se edificam (*idem*: 340-1), muito embora um se traduza no outro por meio do preço final da edificação e, tanto o incremento do valor da terra quanto o do imóvel, as mais-valias imobiliárias *lato sensu* (e, sobretudo, em mercados imobiliários dinâmicos e de elevados ganhos patrimoniais, como é o caso da cidade de São Paulo), devam ser objeto de tributação particular, de marcado efeito redistributivo, alterando uma determinada repartição social da riqueza produzida (Furtado, F., 1999: 106).

É importante ressaltar que a apropriação do valor da terra urbana se verifica através dos impostos à propriedade, predial e territorial. Os demais instrumentos para a recuperação de sobre-valores estão relacionados, em grande parte, ao incremento do valor do solo, associado com intervenções públicas específicas (Smolka, 2000: 12). Mas não exclusivamente vinculado às obras públicas: a adoção de um coeficiente construtivo

acima do qual o empreendedor fica obrigado a gerar contrapartidas para a coletividade pode ser um expediente eficaz para recuperar parte da valorização proporcionada pelo trabalho coletivo de produção da cidade, tônica de nossa abordagem.

A mais-valia equivale precisamente ao preço do solo, nas suas duas modalidades de entendimento: seja, por um lado, na qualidade de acumulação de incrementos no valor do lote desde o passado, seja, por outro, como capitalização (presente) dos incrementos de valor do lote no futuro (Smolka, 2003: 371).

Equidistante dos dogmas obsoletos, que postulam a propriedade privada absoluta ou a intervenção total do governo, opondo planejamento e mercado, o estado de equilíbrio que preserva o interesse social e a construção e apropriação coletiva da cidade deve contemplar as regras de mercado no empreendimento imobiliário e o controle público (a cargo, sobretudo, dos governos locais) sobre o solo, por cima dos interesses individuais (Schechinger, 2003: 353).

Dessa forma, compreende-se que o valor do solo urbano se distingue do valor do solo agrícola. Diferentemente deste, “o solo urbano adquire valor por fatores que lhe são externos: a localização relativa dentro dos vetores de crescimento de uma cidade, a pressão da demanda por áreas construídas, e, finalmente, o potencial construtivo que lhe é outorgado pela legislação urbana, isto é, pelo interesse público” (SEMPLA, 2004: 131).

À exceção de melhorias tópicas creditadas ao proprietário do terreno (nivelamento, drenagem, manutenção), o valor atribuído ao solo urbano é extrínseco ao próprio objeto e representa o trabalho social materializado na cidade, que define, entre outros elementos, as vantagens de sua localização.

A dicotomia entre o solo público e a terra privada leva à necessidade da criação de novos instrumentos de gestão do espaço urbano, que reconheçam o interesse privado e o associem a compromissos sociais e a uma visão integral de cidade. Na América Latina, é difícil encontrar exemplos frutíferos dessas iniciativas. A planificação tradicional não oferece respostas a tal desafio nem se desenvolveu uma cultura institucional no setor público, que impulse novas formas de associação, transparente e sob critérios abrangentes, com o setor privado. Este, por sua vez, não modificou sua concepção da terra como um bem intocável (Lungu, 2004: 32).

A propósito, merece ser notado que a base patrimonial das sociedades latino-americanas perpassa todos os estratos sociais: “A defesa reiterada do direito de propriedade, cuja origem remete ao caráter patrimonialista histórico das classes

hegemônicas, ultrapassa, no entanto, os limites das classes mais abastadas, estendendo-se a todos os setores sociais, e permanece em geral com poucas alterações substantivas” (Furtado, F., 1999: 30).

A apropriação privada dos sobre-valores fundiários urbanos tem um papel relevante na configuração sócio-espacial das cidades na América Latina (*idem*: 149).

Em síntese, por recuperação do incremento dos preços no solo urbano (a mais-valia fundiária) se deve entender

“(...) a mobilização de parte (ou, no limite, da totalidade) daqueles incrementos de valor da terra atribuíveis aos esforços da comunidade para convertê-los em arrecadação pública pela via fiscal (por impostos, taxas, contribuições e outras formas de arrecadação) ou mais diretamente em melhoramentos *in loco*, em benefício dos ocupantes ou da comunidade em geral” (Smolka y Furtado, 2001: XIV).<sup>8</sup>

Voltamos a enfatizar, porém, que a recuperação de mais-valias deve recair sobre a valorização imobiliária como um todo, pois não é apenas o solo urbano que absorve valor decorrente do investimento coletivo na cidade: o preço final da edificação vai incorporar o valor do terreno (no qual está incluída a mais-valia fundiária), o custo da obra, os encargos de diversa natureza, o valor-localização (a acessibilidade e melhorias no entorno) e a margem de lucro do empreendedor imobiliário, além das variações de mercado decorrentes de flutuações no estado dos negócios. É desse modo que o mercado fundiário urbano funciona.

Conclui-se do precedente ser a captura de mais-valias fundiárias urbanas instrumento de grande atualidade e sobre o qual gravitam poderosos interesses. A configuração do espaço metropolitano de São Paulo, o dinamismo do seu mercado imobiliário e o peso econômico e político da capital paulista justificam a atenção sobre o tema. Ele inclui desde os impostos tradicionais sobre a propriedade e a terra urbana, até formas inovadoras de apropriação pública de parcela da valorização edilícia. Na medida em que a absorção de tributos reverte, por intermédio de regras claras, transparentes e democraticamente decididas, em benefício da própria comunidade – rebatendo diretamente sobre a qualidade de vida na cidade – a negociação com os

---

<sup>8</sup> Fernanda Furtado faz uma minuciosa exegese das expressões que qualificam o tema da apropriação de mais-valias urbanas no capítulo II de sua Tese de Doutorado (Furtado, F., 1999). Por sua vez, uma lista não-exaustiva dos distintos instrumentos de captura de sobre-valores pode ser encontrada no texto de Martin Smolka (2000)

incorporadores imobiliários ganha viabilidade operacional, abrindo caminho para um grande pacto urbano (e metropolitano) pelo desenvolvimento com justiça social.

## 5. METRÓPOLE EM TRANSIÇÃO

A multiplicação dos intercâmbios, o avanço da informação sobre o trabalho material, a criação de uma rede mundial de geração de conhecimentos, nucleada por grandes cidades planetárias, são algumas das características que definem a produção dos novos espaços contemporâneos. Eles apresentam constrangimentos e virtualidades, e é inegável constatar que “São Paulo, como metrópole nacional do Brasil e por sua singular importância no continente sul-americano, tem, no desfrute da condição de capital econômica, uma de suas perspectivas centrais de desenvolvimento: um vetor para as novas oportunidades a desfrutar” (Emplasa, 1994: 137). O próprio êxito na realização de um projeto brasileiro de desenvolvimento depende da *performance* da metrópole paulistana.

São Paulo tem vivido, muito pronunciadamente, essas mudanças. A metrópole assiste à transformação acelerada e traumática de seu tradicional status econômico-industrial na direção de uma polaridade marcadamente política e cultural. De seu crescimento vertiginoso ao longo do século passado, resultado do período de intensa acumulação fordista que o caracterizou e que teve na racionalização dos planos urbanísticos e viários das décadas de 1930 e 40 um decisivo ponto de inflexão (Moraes, 2003: 166-7; Cannabrava Filho, 2004: cap. 8), a capital paulista, desde os anos 1980, firmou-se como centro prestador de sofisticados serviços corporativos e financeiros. Essa transição metropolitana abre-lhe um horizonte amplo de perspectivas:

”[O município de] São Paulo constitui hoje, o mais importante pólo de conexão da economia brasileira com fluxos globalizados de capital, desempenhando funções de centro financeiro, sede de grandes corporações transnacionais e base de complexas redes de serviços modernos de alta especialização nas quais se apóiam as transações globais. É também o maior centro de produção de informação e de cultura do país. (...) Se, por um lado, a cidade assistiu a um deslocamento, para fora de seus limites, de importantes instalações industriais e de suas linhas de produção, manteve-se, por outro, como sede do comando administrativo e financeiro das grandes corporações. São Paulo abriga hoje os escritórios centrais de 34% das 500 maiores empresas privadas do país. Em relação às empresas multinacionais, 60% têm sua sede no Município de São Paulo” (Véras, *apud* Sempla, 2000b: 14).

O extenso sistema de trocas entre as cidades configura, sob o ponto de vista econômico, a *rede urbana*. Como teorizou Singer, a exata compreensão da economia de São Paulo só pode ser obtida situando-a “no contexto da rede urbana à qual ela pertence, [determinando] as funções específicas que ela exerce. (...) É o número e a importância de tais funções que determinam o tamanho da cidade, o vigor de sua economia e suas perspectivas de desenvolvimento” (Singer, 1998: 147).

São Paulo agregou a condição de centro de modernos serviços auxiliares à produção, do sistema financeiro nacional e de grandes empresas estrangeiras que operam no país, à sua tradicional função polarizadora como consumidora e produtora de insumos e bens industriais (Infante Araújo, 2001a: 187; Schiffer, 2004: 191-2). Atualmente, a Região Metropolitana de São Paulo comanda as áreas da economia com vocação competitiva internacional.

Nas metrópoles periféricas com características de cidades mundiais, os espaços urbanos inseridos no “global” são os lugares do capital; para os despossuídos, a cidade é consumida em suas “franjas”, distantes da centralidade dos espaços globais: “Globalizam-se certas relações sociais, atividades econômicas, relações de trabalho, circuitos econômicos, sociais e políticos. Mas, em termos locais, no interior de cada país, particularmente, no terceiro mundo, as manifestações do fenômeno global são apenas pontuais e assumem, via de regra, caráter classista” (Bógus, 1998: 167).

Ademais, as atividades econômicas ditas “globais”, não obstante exerçam influência sobre o espaço urbano, que transcende seus efeitos imediatos mensuráveis, representam um universo relativamente reduzido no conjunto da vida metropolitana (Sempla, 2000a: 29-30). No entanto, a intensificação dos fenômenos de exclusão social é uma de suas conseqüências mensuráveis.

Por sua vez, a ação do setor público, usualmente, corrobora e potencializa tal processo de exclusão, pois

“(...) articulam-se intervenções urbanas de caráter mais pontual, muito marcadas pela aliança entre interesses do capital e do poder público, num contexto de crise tanto da perspectiva modernista - que era a de tentar criar, com todas as contradições, soluções sociais de caráter abrangente -, como do próprio poder público - basicamente sua incapacidade gradativa de investimentos sociais. Isso resulta em processos marcados por práticas excludentes, já que, entre outras coisas, tais intervenções estão, sobretudo,

norteadas pelo mercado, tendo como público preferencial as classes médias e altas” (Frúgoli Jr, 2000: 25).

Em São Paulo, a região sudoeste da cidade (novo pólo do terciário paulistano) absorveu a maior parcela dos investimentos públicos municipais nos últimos anos, tendendo a criar um círculo vicioso de concentração de renda e riqueza no território urbano. Por conseguinte, afigura-se a coexistência, no espaço metropolitano, de “duas cidades: uma global e outra local. A primeira se estrutura através de lógicas próprias e da ação do mercado (em particular, imobiliário). A segunda mantém-se estagnada, quando não em decadência ou degradação e, crescentemente, marginalizada dos investimentos. Acentua-se, aí, a desigualdade e a exclusão no território da cidade” (Sempla, 2000a: 19), em benefício de empreiteiras da construção pesada e agentes do mercado imobiliário (Maricato, 2000: 158-9), além do capital financeiro, com o respaldo do Estado.

Na realidade, ocorre que os interesses de consumo das burguesias comandam o setor imobiliário e “decidem a escolha/produção de suas localizações residenciais. É a força intra-urbana que mais poderosamente influencia a estruturação do espaço metropolitano” (Villaça, 1998: 140). Agudiza-se, assim, a segregação espacial urbana, com sinais contraditórios, conjugando o aumento da periferização da pobreza (multiplicação de loteamentos clandestinos nos extremos sul e norte da cidade, por exemplo) com a expansão das *edge cities* dos grupos de renda elevada, providas de segurança máxima e a proliferação de favelas em áreas de alto padrão (como o Morumbi).

A dimensão local da *praxis* sócio-política ganha pleno sentido apenas e tão somente se tivermos presente o contexto nacional e global no qual ela está inserida, e as condicionalidades daí resultantes; tomando, na devida conta, esses parâmetros, efetivos avanços podem ser obtidos: “Reconstruir o sentido de cidade (e de cidadania), ampliar o sentimento de pertencimento a um 'local' (com uma história, um conjunto de valores etc.) - numa época de globalização ativa, de perda da consciência dos limites e possibilidades da manutenção de identidades nacionais, de tendências homogeneizadoras e massificantes - pode ser um estimulante projeto coletivo que ajudará a construir novas formas de convivência social” (Araújo, 2000: 61).

Assim, conforme observamos, à crise dos anos 1980 - que atingiu a metrópole paulista em cheio -, segue-se um período de redefinição das funções da cidade e do

macro-espaco urbano paulistano, as quais, sem descurar os imensos problemas sociais herdados, e de cujo equacionamento depende, em última instância, o porvir da região, configura um leque de potenciais que cabe ao setor público, em parceria com os diversos agentes sociais, explorar positivamente, resguardando a primazia do interesse público na revitalização do espaço urbano.

## **5. 1. Serviços, indústria e polaridade econômica**

As informações disponíveis confirmam algumas tendências verificadas no passado recente, principalmente ao longo da década de 1990: um marcado processo de reestruturação industrial, com perda líquida de empregos, mas com ganhos de produtividade, o que deteve a trajetória declinante do segmento industrial verificada nas décadas de 1970 e 1980; e um evidente processo de terciarização da RMSP, o qual, porém, não pode ser interpretado, de maneira simplista, como prova de desindustrialização, pois, no segmento de serviços, importância maiúscula deve ser destinada aos serviços de natureza empresarial ligados à esfera produtiva. O próprio conceito de indústria é atualmente definido de maneira mais ampla, de modo a incluir o segmento de serviços empresariais (Keating, 1999: 374).

Muitas interpretações categorizadas dos dados econômicos recentes compartilham o entendimento de que as mudanças tecnológicas em curso reforçam o processo de reaglomeração na região centro-sul, especialmente nas cidades dotadas de boas condições locais. Conforme Diniz, estaria ocorrendo uma “reversão da polarização [São Paulo e Rio de Janeiro] com reconcentração macro-espacial” (Diniz, 2000: 52), no âmbito de uma “aglomeração poligonal”, abrangendo o perímetro compreendido entre Belo Horizonte / Uberlândia / Maringá / Porto Alegre / Florianópolis e São José dos Campos. Mas, podemos indagar, nessa reconcentração macro-espacial, São Paulo não continua servindo como pólo irradiador e referencial, até mesmo reforçando esse papel? Para Tinoco, seguindo os passos de Wilson Cano, estamos vivenciando um processo de desconcentração relativa da indústria nacional contraditório, já que de caráter integrador, “o que reforça o poderio de São Paulo, por fortalecê-lo, ao mesmo tempo em que aumenta sua dependência para com a periferia nacional” (Tinoco, 2001: 50).

De acordo com Pochmann, as empresas mais avançadas tecnologicamente e com maior coeficiente de geração de valor agregado fortaleceram a concentração



ocupacional e da produção nas regiões sul e sudeste do país. Estamos falando das indústrias, intensivas em capital, de material elétrico e de comunicações, de material de transporte, química, de informática e de papel, entre outras. Para elas, o que conta é a proximidade dos mercados consumidores, o uso de melhor infra-estrutura e a mais alta qualificação dos trabalhadores. Isso vale também para o setor de serviços e o comércio atacadista. Empreendimentos produtivos mais tradicionais e intensivos em mão-de-obra, pelo contrário – como as indústrias têxtil, de calçados e de alimentos – percorrem a trajetória inversa de desconcentração produtiva e ocupacional (Pochmann, 2001a: 88).

Tais considerações se combinam com o entendimento, segundo o qual, uma grande área socioeconômica se constitui no entorno de São Paulo, abarcando aglomerações urbanas metropolitanas (São Paulo, Campinas e Santos) e não-metropolitanas (São José dos Campos e Sorocaba), apresentando elevado grau de integração técnica e funcional com a RMSP (Infante Araújo, 2001b: 27). Podemos concluir que essa região metropolitana expandida em torno do município-sede de São Paulo representa o núcleo dinâmico e a base técnico-produtiva, comercial e financeira do desenvolvimento nacional; daí partindo seus reais potenciais de alavancagem.

A Pesquisa da Atividade do Setor de Serviços Empresariais no Grande ABC, realizada sob a égide da Agência de Desenvolvimento da região e tendo como ano base 1999, é bastante enfática na constatação de fortes vínculos do setor de serviços recém-criado por meio da terceirização com o setor industrial (Pamplona e Miadaira, 2001).

A mesma pesquisa aponta menor dependência das unidades locais de serviços empresariais, em relação aos diversos segmentos industriais no município de São Paulo face à região do Grande ABC: enquanto, no primeiro caso, cerca de 40% dos entrevistados destacam segmentos industriais como seus principais clientes, essa proporção supera 50% no Grande ABC; ficando a exceção por conta da indústria da construção civil, com a qual 51% das unidades de serviços do município de São Paulo denotam fortes vínculos, contra apenas 35% no ABC. A constatação, porém, parece ser inequívoca: o setor de serviços empresariais, em ambas as regiões, “não se expandiu em razão do enfraquecimento do pólo industrial, mas, ao contrário, cresceu ligado a ele” (Pamplona e Miadaira, 2002: 33 e Tabela 3.4.9).

É importante constatar que, de acordo com informações extraídas da primeira Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (PAEP), realizada pela Fundação SEADE em 1996, o processo de deslocamento industrial em direção ao interior do Estado de São Paulo, ocorrido na década de 1970 e parte da década de 1980, não se confirmou nos

anos posteriores. Particularmente nos anos 1990, o peso da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) continuou não apenas expressivo no contexto regional, mas centrado na produção industrial – embora com participação claramente declinante no conjunto do Estado e no país - e, dentro desta, nos gêneros que formam o núcleo dinâmico da indústria de transformação nacional: os complexos metal-mecânico, eletroeletrônico e de comunicações e petroquímico (borracha e material plástico) (Infante Araújo, 1999: 40).

Mesmo a chamada “interiorização do desenvolvimento”, desencadeada a partir da década de 1970, se concentra num raio de aproximadamente 150 km em torno do centro de São Paulo, abrangendo as regiões de Sorocaba, Campinas, São José dos Campos e Santos, as quais possuem um elevado grau de complementaridade e integração técnica e funcional com a matriz metropolitana, cujo mercado consumidor constitui seu eixo gravitacional. Essa configuração espacial predominantemente urbana é, como vimos anteriormente, a macrometrópole de São Paulo, ou o centro metropolitano expandido.

Essa macrometrópole, compreendida pelo município e a região metropolitana de São Paulo, além do chamado entorno metropolitano, constitui um *continuum* urbano, desde a capital, forma um conjunto no qual

“(…) se adensam as redes territoriais e sociais, como as redes de transporte, de fibra ótica, de empresas, de infra-estrutura e de comunicação. Por meio dos inúmeros fluxos dessas redes e de várias outras, bem como por meio dos tradicionais fluxos de mercadorias e pessoas, a trama espacial dos fluxos redesenha e reterritorializa a metrópole de São Paulo, bem como reconverte, progressivamente, os espaços não metropolizados em espaços metropolizados” (Lencioni, 2004: 161).

São as considerações anteriores que nos permitem assumir uma posição na qual, por um lado, se reconhece a perda de peso industrial paulista e paulistano no total do país: São Paulo “já concentra uma parcela expressiva da produção nacional, porque as fronteiras seguirão crescendo acima da média nacional, porque o gasto público seguirá favorecendo as regiões mais pobres, e porque a tendência da urbanização brasileira é reforçar as características desconcentradas do sistema urbano” (Negri e Pacheco, 1994: 77); por outro lado, se afirma simultaneamente o novo ímpeto da centralidade econômica metropolitana sob o influxo da abertura externa da economia brasileira.

A nova edição da PAEP/SEADE, tendo como ano base 2001, confirma a performance desse espaço macrometropolitano nucleado pela capital paulista, que aglutinava 88% do total do valor adicionado da atividade industrial do Estado de São Paulo, em 1996, e passa a responder por 90% desse montante, em 2001. Contudo, importantes mudanças podem ser detectadas no intervalo entre as duas pesquisas.

É importante deixar registrado que o terciário emergente, que se concentra nos modernos centros urbanos, é parte de uma economia mais complexa, compreendendo, na sua matriz dinâmica, os setores ditos diretamente produtivos: “(...) ao invés de se persistir na distinção entre indústria e serviços modernos, valeria considerá-los como atividades integradas, tendo, em seu núcleo, o domínio do conhecimento e o eficaz processamento das informações, fatores condicionantes da eficácia e competitividade de todo o ciclo econômico: da produção à distribuição, consumo e *management*” (Castells, *apud* Albuquerque, 1999: 22).

O Município de São Paulo continua concentrando segmentos industriais de ponta, como a indústria de material elétrico e de comunicação, e a de máquinas e equipamentos, refletindo opções empresariais pela proximidade do mercado e outras vantagens dinâmicas da capital.

Constitui uma tendência, além do mais, pronunciadamente contemporânea, borrar as fronteiras entre os setores econômicos nos ramos de tecnologia mais avançada; essas características, assim, consolidam o papel do Município de São Paulo e da RMSP como receptáculo de investimentos modernos e seu papel gravitacional como centro direcional nacional e cidade mundial. Elas reforçam, ademais, a concentração de atividades de ponta, conduzidas por empresas de grande porte e nucleadas pelo mercado consumidor paulistano, no interior e no entorno do espaço metropolitano. Afinal, “a propensão para certos tipos de atividade econômica - setores industriais e de serviços e assemelhados - para juntar-se em aglomerados locais densos parece ter se intensificado nessas últimas décadas. (...) Grandes cidades-regiões passaram, portanto, a funcionar como plataformas territoriais de onde se irradiam ações de grupos concentrados ou redes de empresas disputando os mercados globais” (Scott *et. al.*, 2001: 13).

A concentração das investigações científicas, puras e aplicadas, em São Paulo, impressiona e segue a tendência da “cidade global” e seus processos de terciarização: mais de dois quintos dessas pesquisas, em 1998, realizavam-se no município paulistano; nesse mesmo ano, São Paulo representava 19,5% das ocupações envolvidas nas áreas

técnicas, de pesquisa científica e afins do país, enquanto, em 1996, essa cifra era de 9,1% e, em 1971, tão-somente de 6,1% (Pochmann, 2001b: 144).

Um dos setores cujo crescimento apresentou números expressivos foi, como não poderia deixar de ser, o financeiro. Resultado, por um lado, da hegemonia da dimensão financeira da globalização contemporânea e, por outro, da orientação predominante das políticas econômicas de corte neoliberal, as quais acabam beneficiando, majoritariamente, o movimento especulativo de capitais em detrimento dos investimentos produtivos, a cidade de São Paulo registrou, nas últimas décadas, aumento exponencial na concentração de agências bancárias, sedes de bancos, volume de depósitos e operações de crédito, tanto em relação ao Estado quanto ao Brasil e à própria América Latina. A forma que a presença e gravitação do setor assumiu na capital paulista marca não apenas sua paisagem econômica e física, como ainda se reflete nos indicadores, que apontam elevação substancial das atividades terciárias na metrópole paulista (Sempla, 2000a: 36-43).

No âmbito do segmento de serviços, destaque especial também deve ser concedido ao setor de turismo - em São Paulo, traduzido particularmente pelo chamado “turismo de negócios”, o qual, segundo dados da Secretaria Estadual de Esportes e Turismo, representou 67% dos motivos de viagem para a metrópole paulistana declarados em 1999 - que envolve todo um complexo multifacético de atividades de lazer e entretenimento. Embora as estatísticas sobre seu verdadeiro impacto econômico na metrópole ainda sejam bastante deficientes, pode-se aquilatar sua importância não somente pelo porte dos investimentos em hotelaria e centros de eventos de luxo, na cidade, mas também pela frota de helicópteros - a da Grande São Paulo representava, em 2001, conforme o DAC, 46,8% do total registrado para o país - e, muito especialmente, pela dimensão atingida pelo movimento de passageiros no Aeroporto Internacional de Guarulhos, assim como suas perspectivas de expansão.

De acordo com informações da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeronáutica - Infraero -, o Aeroporto de Guarulhos, inaugurado em 1985 com um movimento de 2,3 milhões de passageiros/ano, atualmente, movimenta 13,2 milhões de passageiros/ano e, com a conclusão das obras já aprovadas do Terminal 3, que ampliará a capacidade de atendimento em cerca de 12 milhões de passageiros/ano, as estimativas apontam par um movimento, em 2008, ao redor de 28,8 milhões de usuários, o que o aproximaria dos maiores aeroportos mundiais (isto sem contar o tráfego envolvido na

operação de todo o complexo aeroportuário metropolitano, cujo volume e ritmo de crescimento são também impressionantes).

Em resumo, não obstante a nuclearidade de que se revestem as alterações nos processos tecnológicos e na organização do trabalho na indústria de transformação nas trajetórias das grandes metrópoles, são “as atividades mais modernas do setor de serviços que possuem a capacidade de integrar a rede de fluxos para além das realidades locais. A organização desses circuitos condiciona a tipologia dos lugares, qualificando sua inserção no movimento geral da economia” (Infante Araújo, 2001: 171 e 188).

No contexto do cenário previsível para o próximo decênio, as condições estruturais e macroeconômicas brasileiras prevalecentes na última década (principalmente em sua segunda metade, no tocante ao crescimento do comércio internacional e à globalização da economia), confirmam algumas premissas adotadas no estudo da Emplasa de 1994 para a RMSP, quais sejam, a de que a RMSP “é e deverá manter-se como a região que concentra o maior potencial de oportunidades econômicas do País”, e de que, “na divisão de funções entre as metrópoles do País e a rede urbana estadual paulista, a [Grande São Paulo] continuará abrigando as mais complexas e especializadas” (Emplasa, 1994: 151).

As informações da PAEP para o município de São Paulo no ano de 2001 mostram que a estrutura do setor de serviços apresenta destaque entre os segmentos integrados e complementares à estrutura produtiva. No âmbito das atividades pesquisadas pela PAEP<sup>9</sup>, o setor de serviços na capital compreende 167.617 unidades locais (ULs), emprega cerca de 1,4 milhões de pessoas e gera algo próximo a R\$ 51,5 bilhões em termos de valor adicionado.

Os dados da *Tabela 2* apontam que os segmentos cuja função consiste em responder às demandas de outras empresas (incluindo, além da indústria, instituições financeiras, bancos e outras empresas de serviços e o Estado) respondem por parcela significativa do valor adicionado e mostram positiva correlação com o nível de ocupações do município, contrariamente ao que ocorre em muitas indústrias, nas quais o volume de emprego não guarda correspondência com a participação na agregação de valor (como é o caso do ramo de confecções, por exemplo). Considerando nesse rol os serviços técnicos prestados às empresas e os serviços auxiliares, verifica-se que ambos

---

<sup>9</sup> Não estão no âmbito da pesquisa as atividades de condomínios, administração pública e serviços domésticos. As empresas financeiras e bancos receberam tratamento à parte e, em função de questões metodológicas, não foram incluídas nessa análise.

compreendem 26% do nível de ocupação e 34% da riqueza gerada entre os serviços pesquisados. Se a esse grupo forem somadas as atividades de informática e de telecomunicações, cujo dinamismo é atribuído, em grande parte, às demandas interempresariais, esses patamares alcançarão 32% do emprego e 55% do valor adicionado.

O setor de serviços da capital mostra alta concentração de atividades em relação ao conjunto do Estado de São Paulo - 42% das pessoas ocupadas, 57% das receitas e 53% do valor adicionado das atividades pesquisadas se localizam na capital e 70,4% na RMSP -, evidenciando patamares bem superiores àqueles encontrados na indústria. Esse alto nível de polarização se dá em todas as atividades pesquisadas, mas é mais reforçado nos segmentos em que predominam grandes empresas, como também dentre aqueles vinculados à estrutura de planejamento e decisão dos grupos econômicos e, por fim, dentre os que proporcionam fluxos intensivos de informações e requerem infra-estrutura tecnológica, disponível na capital. Os serviços na metrópole se caracterizam, via de regra, pela sofisticação. Assim, os segmentos de serviços de telecomunicações da capital representam 94% do valor adicionado na cidade (sempre em relação ao total do Estado), seguidos pelos serviços técnicos (85%), correios (66%), informática (56%) e atividades de lazer e cultura (54%), estes últimos por compreenderem as empresas ligadas ao setor audiovisual.

A correlação entre o terciário avançado e o município de São Paulo pode ser observada mais claramente quando comparados os serviços prestados às empresas. Enquanto as atividades típicas do terciário técnico mais avançado, como pesquisa e desenvolvimento, assessoria jurídica, contabilidade e auditoria, gestão empresarial, marketing e propaganda, comunicação empresarial, serviços de arquitetura e engenharia, dentre outras, aglutinam 85% do valor adicionado e 65% do volume de emprego no Estado, as atividades de serviços auxiliares às empresas e mais rotineiras (limpeza, investigação, vigilância e segurança, limpeza e agenciamento de mão-de-obra), representam 53% do valor adicionado e 32% das ocupações, em relação ao Estado.

Tabela 2  
Distribuição dos Segmentos de Serviços  
Estado de São Paulo e Capital  
2001

Ver Excel

Ainda que em patamares inferiores àqueles registrados para a média do setor de serviços, as atividades de saúde e educação formal apresentam níveis significativos de aglomeração na cidade de São Paulo - 42% e 44% do valor adicionado estadual, respectivamente. Esse nível de concentração na área da saúde – se adicionarmos à RMSP, aquela proporção alcança 71% - está vinculado à existência de centros hospitalares de excelência internacional e de unidades de elevada especialização. Na área de educação, o mesmo fenômeno está associado à centralidade dos núcleos mais consolidados de ensino superior composto pelas unidades da Universidade de São Paulo, bem como à multiplicação de centros universitários privados e da rede de ensino profissionalizante.

Por seu turno, a indústria na capital paulista apresenta uma estrutura consolidada, respondendo por cerca de 10% do valor de transformação da indústria brasileira em 2001, participação mais expressiva que cada um dos maiores Estados do país, como Minas Gerais, Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro, conforme apontam os dados da Pesquisa Anual do IBGE.

Segundo a PAEP, em 2001 essa indústria era composta por 17.557 unidades locais, empregava 534.464 mil pessoas e gerava R\$ 35,6 bilhões em termos de valor adicionado. Se comparada aos dados da mesma pesquisa realizada no ano base de 1996, nota-se um processo de desconcentração relativa da atividade industrial em relação ao Estado, reduzindo a participação da indústria da capital de 33% para 29% do valor adicionado no Estado ao longo do período analisado. Na RMSP, essa participação caiu de 60%, em 1996, para 52,7% em 2001.

Considerando o mesmo lapso de tempo, nota-se que o ano de 2001 foi marcado por uma conjuntura desfavorável para a indústria vinculada ao consumo interno (altas taxas de juros, desemprego, queda da renda para o consumo e o racionamento compulsório de energia elétrica), quando comparado ao ano de 1996. Reduziu-se sobremaneira a massa salarial. Esse processo teve impacto negativo sobre a indústria da capital, cuja configuração metropolitana, altamente diversificada e integrada nos circuitos de consumo interno, respondeu de forma reflexa ao baixo dinamismo econômico nacional.

Entretanto, é fundamental observar que esse processo não gerou uma nova matriz estrutural do nível de concentração da atividade industrial no Estado de São Paulo. Ou seja – como já ressaltamos anteriormente -, os fenômenos econômicos e a reestruturação produtiva acentuada a partir da última década do século passado não



implicaram mudanças de fundo na divisão territorial do trabalho. Na verdade, menos do que o traslado de plantas industriais da capital para outras regiões do Estado, o fator explicativo para essa relativa desconcentração da atividade industrial está associada à resposta positiva que as estruturas regionais no entorno da RMSP apresentaram frente a alguns fatores de ordem macroeconômica, sobretudo àqueles ligados ao crescimento dos preços do petróleo (e, conseqüentemente, das atividades de refino) e ao impulso proporcionado pela desvalorização cambial para as exportações.

Tal fato pode ser evidenciado destacando-se que, entre as regiões que ganham participação no total do Estado, entre 1996 e 2001, ressaltam aquelas que abrigam indústrias com engate exportador (açúcar e laranja, em Campinas, aeronáutica, em São José dos Campos) ou de refino de petróleo (indústria esta altamente favorecida pela desvalorização cambial, em 1999, e pela alta internacional dos preços do óleo), como é o caso das Regiões Administrativas de São José dos Campos, que passa de 6,5% de participação na atividade industrial do Estado, em 1996, para 10,8%, em 2001, Campinas (de 16,1%, em 1996, para 19,6%, em 2001) e Baixada Santista (de 2,3% para 2,8%, no período).

Do ponto de vista da configuração da estrutura industrial interna, nota-se uma alteração do perfil econômico da cidade, ao mesmo tempo em que certas tendências se sustentam entre 1996 e 2001.

A *Tabela 3* mostra que a principal indústria do município de São Paulo, em 2001, no que diz respeito ao valor adicionado, é a química, com 23%, seguida por alimentos e bebidas (13%), edição, impressão e gráfica (10%), e fabricação de máquinas e equipamentos (9%), alterando-se o perfil verificado em 1996, quando a indústria gráfica representava a principal atividade do município, com 14% do valor adicionado, e a indústria química, 13%. Noutra perspectiva, um fator de continuidade é o peso dos setores associados à geração de ocupações: as empresas mais empregadoras ainda se concentram nos segmentos de alimentos e bebidas (12%), vestuário e acessórios (11%), produtos químicos (10%), impressão e gráfica, fabricação de produtos de metais e fabricação de máquinas e equipamentos (estas três últimas, representando 9% do total do município).

Em que pese esse processo de relativa desconcentração, alguns segmentos se destacam por manterem um nível de aglomeração produtiva maior do que a média do valor adicionado industrial do Estado. Essa concentração se destaca entre os setores mais tradicionais, como atividades de confecção e artefatos de couro (62%), metalurgia

básica (37%) e produtos químicos (41%), dentre aqueles de maior peso na estrutura econômica estadual, e outros com desenvolvimento mais recente, tal como edição, impressão e gráfica (73%), além daqueles considerados intensivos em tecnologia e conhecimento, como fabricação de equipamentos médicos, ótica e instrumentos de precisão e automação industrial (47%), dentre outros.

Vale ressaltar a correlação que vincula o grau inovador das empresas à sua concentração regional: a concentração espacial das unidades industriais na RMSP está associada à maior capacidade de inovar produtos, própria dos estabelecimentos metropolitanos (Tinoco, 2001: 60).

Por meio da análise do comportamento do PIB nacional, nas últimas décadas é possível identificar algumas características que o Estado de São Paulo reproduziu. Assim, deve-se observar - no *Gráfico 1* - que o PIB industrial se manteve estável na década de 1990, ao passo que o PIB do setor serviços cresceu o dobro do PIB industrial na década de 1980 e quatro vezes mais na década de 1990, mesmo caindo em relação aos níveis verificados em 1980. Por sua vez, a agropecuária cresceu de forma consistente em todos os períodos sob exame.

O PIB industrial brasileiro terminou a década de 1990 com 35,4% de participação no total, contra 44,1%, em 1980; já os serviços respondiam por 52,7%, em 1980, e 61%, em 1999. Ou seja, ocorreu uma inversão relativa dos respectivos percentuais dos setores ao longo das décadas consideradas.

Dados mais recentes produzidos pela própria Fundação SEADE (2005) dão conta de que a economia paulista cresceu 7,6% em 2004 – na vanguarda da recuperação brasileira iniciada no mesmo ano -, taxa superior à marca de 5,2%, atingida pelo PIB nacional. Em 2004, o Estado de São Paulo produziu 33,4% da riqueza gerada no país, proporção que havia sido de 32,7% no ano anterior, quando o PIB paulista registrou declínio de 0,2%.

Segundo o mesmo levantamento, a indústria paulista cresceu 18,2% em relação ao ano de 2003 e liderou a expansão no Estado, apesar de representar pouco mais de um terço da economia estadual (35%).

**Tabela 3**

Distribuição dos Segmentos da Indústria de Transformação  
Estado de São Paulo e Capital  
2001

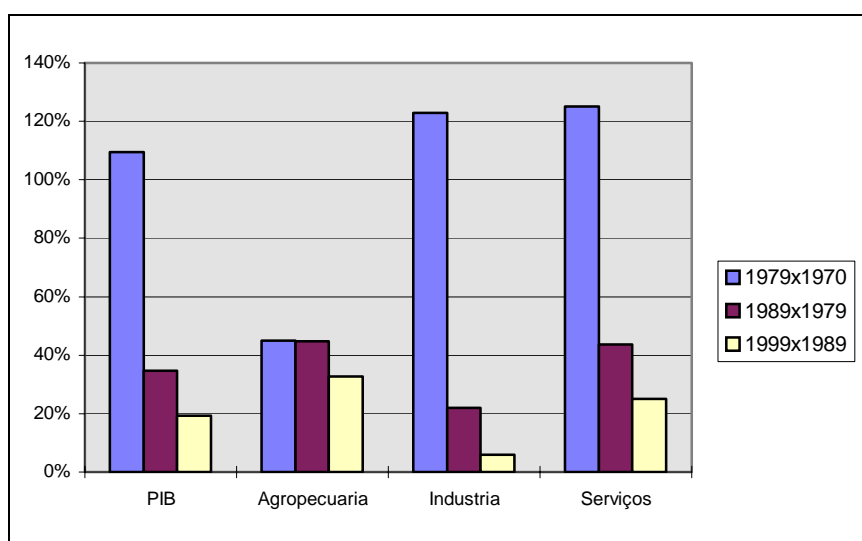
Outra fonte que confirma o desempenho da metrópole paulista é o IBGE (2005). Em 2002, o PIB do município de São Paulo correspondeu a 10,4% do registrado no país, mais que o dobro do PIB gerado pela segunda maior cidade, o Rio de Janeiro (4,7%). O grau de concentração da produção de riqueza fica evidenciado quando se constata que apenas nove municípios responderam por um quarto da renda nacional e metade do PIB localizava-se em 1,3% das cidades brasileiras, onde morava um terço da população.

A perda de participação da cidade de São Paulo, em relação a 1999 (a base de comparação) – quando o PIB paulistano representou 11,6% do nacional -, teve como contrapartida a inclusão dos municípios limítrofes de Guarulhos e São José dos Campos na relação dos nove maiores núcleos urbanos geradores de riqueza, fundamentalmente em função de seu desempenho industrial.

O que se deduz das informações acima não autoriza os diagnósticos de esvaziamento industrial, seja no país como um todo, ou no Estado de São Paulo, em particular. O crescimento dos serviços, embora expressivo, não se dá às expensas do setor secundário, mas, sim, ganhando espaço no crescimento do PIB nacional, e, muitas vezes, acoplado à indústria. Outra constatação diz respeito ao fato de a indústria, nos anos de crescimento (1986, 1994 e 1999), ser o setor que mais rapidamente se recupera, puxa os demais e cresce mais que os serviços.

### Gráfico 1

#### Crescimento do PIB nacional e dos setores econômicos: 1970-1999



Fonte: Anuário Estatístico do IBGE, Banco Central e Ipea

Além disso, num período de intensa reestruturação produtiva e terceirização de atividades industriais, é natural que haja uma convergência da economia brasileira a padrões internacionais de participação da indústria no Produto - seu encolhimento relativo, em termos de valor -, fenômeno inerente ao próprio desenvolvimento industrial (Bonelli e Gonçalves: 1999). Confunde-se, assim, a transformação do tecido industrial com seu suposto esvaziamento (Pamplona: 2001, focalizando a região do ABC), o que não implica afirmar que políticas de corte neoliberal não possam - como de fato tem ocorrido no passado recente, no Brasil - vulnerabilizar as cadeias industriais.

Finalmente, cabe ainda observar que o fenômeno mais grave verificado nas últimas décadas, no país, remete precisamente, antes que a um insuficiente crescimento da indústria de transformação, ao fraco desempenho do próprio PIB, cuja desaceleração é evidente no período.

Já dimensionamos, anteriormente, o problema da reestruturação produtiva industrial, em São Paulo, e o dissociamos de uma suposta e inexorável desindustrialização, sem deixar de reconhecer as mudanças nos critérios locacionais de instalação industrial. Não se pode, neste particular, confundir a diminuição do emprego na indústria com a perda de importância ou o esvaziamento do setor industrial: “O processo por que passa a indústria na RMSP é muito mais um processo de reestruturação produtiva – em associação com os efeitos do baixo crescimento econômico brasileiro na década de 90 – do que um processo de desindustrialização. (...) A reestruturação produtiva e o baixo crescimento econômico reduzem empregos sem reduzir, de forma estrutural, a relevância econômica da indústria” (Pamplona, 2001: 235).

Corroboram as afirmações anteriores os resultados, para o Estado de São Paulo, da Pesquisa Industrial Anual, de 1996, da Fundação IBGE: ao comparar os dados de campo com os do Censo Industrial, de 1995 – o último realizado -, a participação da indústria paulista no valor da transformação industrial (VTI) do país apresentou queda acentuada na década de 1970, mas atenuou e até estancou esse declínio nos anos posteriores (*Gráfico 2* - ver Matteo, 2001).

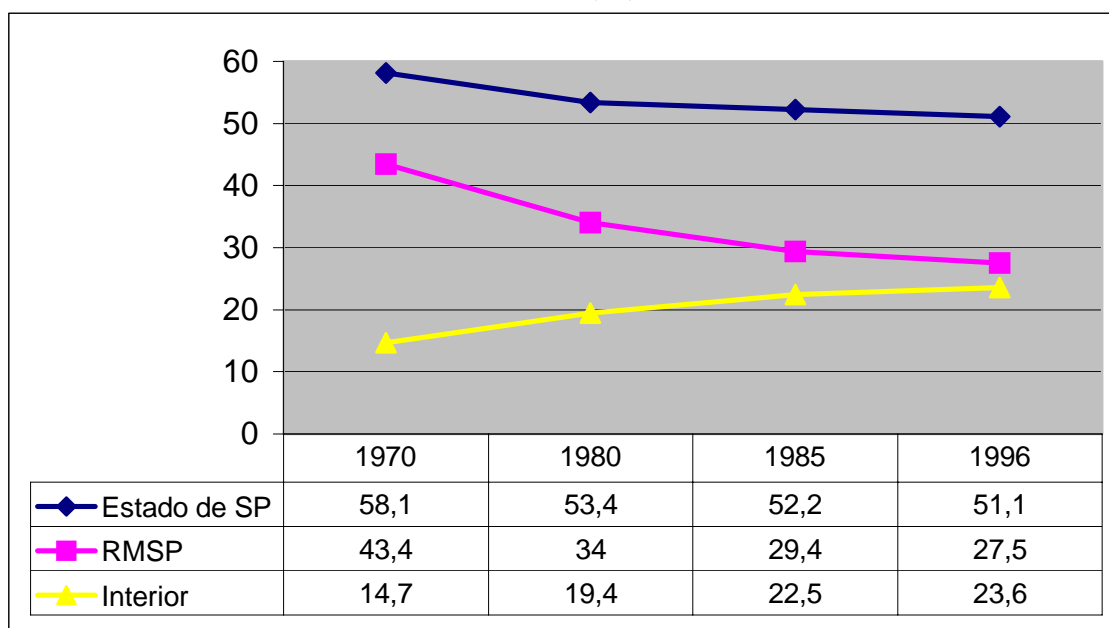
Entre 1997 e 2000, o decréscimo registra-se após 1999, mesmo assim em níveis que não autorizam sua caracterização como esvaziamento industrial (a participação do Estado no VTI do último período apresenta os seguintes percentuais, em relação ao país como um todo: 51,3%/97, 51,2%/98, 48,9%/99 e 47,8%/00).

Não obstante a ponderação anterior, é mister reconhecer o declínio da participação relativa do VTI da RMSP em relação ao restante do Estado e do país (mormente na década de 1970 e na primeira metade dos anos 1980 – tal qual revela o mesmo *Gráfico 2*), desde que se admita, de forma concomitante, a mudança de perfil da indústria mais moderna e de maior peso tecnológico, as tendências universais de desconcentração física da produção associadas ao reforço de sua integração técnica, a realocação decisória dessas mesmas empresas no município paulistano e a concentração de suas plantas produtivas no entorno metropolitano, tendo a capital como núcleo aglutinador.

No caso do território nacional, o crescimento da participação industrial de Estados como Bahia, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul não foi capaz de afetar significativamente a majoritária presença do Estado de São Paulo na produção industrial do país, a qual correspondia, em 1995, à metade do total nacional e quase o dobro da produção conjunta de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro (Infante Araújo, 1999: 40).

**Gráfico 2**

**Participação do VTI da indústria de transformação em relação ao total do país São Paulo, Região Metropolitana e Interior: 1970-1996 (%)**



Fonte: Fundação IBGE; *apud* Infante Araújo, 2001: 8.

Na verdade, como já observamos, o fraco desempenho da economia do Estado e do município de São Paulo, fundamentalmente após 1980, se deve mais aos impactos sofridos em função da crise do país e das conseqüências das políticas econômicas federais, que atingiram em cheio principalmente a área metropolitana, do que a uma suposta *performance* excepcional de outros estados ou regiões. O maior grau de encadeamento inter-setorial torna a indústria paulista mais sensível às flutuações do nível de investimento do que as de outras regiões brasileiras. De todo modo, em termos da geração da riqueza total do país, a cidade de São Paulo continua a ostentar um desempenho expressivo, respondendo, em 1996, por 13,7% do PIB nacional, contra um quinto em 1970 (Moretto e Pochmann, 2002: 33-4). O desdobramento desse quadro depende da retomada sustentada do crescimento econômico nacional, de mudanças estruturais no modelo econômico e nos impactos espaciais da recomposição (espontânea ou, preferencialmente, induzida) dos fatores produtivos.

Em certa medida, a terciarização e a desconcentração são inevitáveis (Harris: 2001), pois os custos de aglomeração, a partir de um determinado ponto, impedem o adensamento urbano e, no caso das regiões metropolitanas, expandem sua área territorial, multiplicando centros e esferas de influência, na direção do que M. Gottdiener denominou “espaço de assentamento polinucleado” (Véras, 2000: 106). Mas os pólos de irradiação hegemônicos não apenas se reproduzem, mas, amiúde, se fortalecem economicamente nesse processo, embora com novas configurações urbanas e espaciais.

Por seu turno, o agravamento, nas últimas décadas, do desemprego e a deterioração das condições de trabalho não atingiram do mesmo modo os territórios da cidade (Campos *et. al.*, 2003: 99-109). A tentativa de territorialização dos dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED – Fundação SEADE e DIEESE), no município de São Paulo, desenvolvida pelo Desep/CUT, abrangendo o período 1997/1999, produziu algumas informações interessantes sobre a segregação espacial na cidade e seus rebatimentos sobre o mercado de trabalho.

Assim, verifica-se que as áreas estruturadas do município (aquelas que concentram população e atividades de mais alta renda) ostentavam a marca de 249.240 desempregados, representando a média do período considerado; já nas áreas periféricas (as mais pobres), o total de desempregados ascendia a 604.262, na média daqueles anos. Ou seja, enquanto as áreas estruturadas de São Paulo respondiam por 29,2% do

desemprego total, a periferia concentrava 70,6% daquele montante (CUT: 2000), reforçando o fenômeno da “metropolização da pobreza” (Bógus e Vêras, 1999: 111) e da “cidade em pedaços” (Sposati, 2001: 92-7).

A concentração de renda se agravou: com o declínio do emprego formal assalariado, assistiu-se ao incremento da participação do serviço doméstico remunerado e dos pequenos empreendimentos urbanos no total da ocupação. Enquanto o emprego sem carteira aumentou à taxa de 6,1% anuais, entre 1992 e 1998, verificou-se a elevação do emprego nas ocupações técnicas e de nível superior na RMSO, com taxa de 3,8% anuais (Bógus e Pasternak, 2004: 9-10).

Constatações do estudo que Lúcia Bógus e Suzana Pasternak realizam no município de São Paulo reforçam o quadro da concentração de renda. Além de evidenciar a espacialização da estrutura etária – a maior proporção de jovens está na periferia –, a pesquisa mostra o contraste entre a elevação da renda média dos chefes residentes no anel interior da cidade – o mais rico –, que subiu 21% entre 1991 e 2000, em face da renda média no anel periférico – o mais pobre –, cujo declínio foi de 8% (dados adicionais serão revelados no capítulo 7, “População e área construída em São Paulo”):

“A proporção de não brancos entre os chefes de domicílio aumentou entre 1991 e 2000, de 19,3% para 20,7%. E a proporção de não brancos é maior no anel periférico. Comparando-se a renda dos chefes brancos com a renda dos não brancos, percebe-se que a dos brancos era maior em 1991 e continua maior em 2000. Além disso, o diferencial entre a renda dos brancos e não brancos aumentou na década: a renda média dos chefes não brancos diminuiu 3% nos anos 90, e a dos chefes brancos aumentou quase 5% no mesmo período” (*idem*: 74).

A parte majoritária do total da ocupação laboral se concentra em 37 distritos administrativos (compreendendo o chamado “centro expandido” do município), os quais respondiam por 75,3% do total do emprego formal em 2000; a maior parcela do território da cidade assume fundamentalmente o papel de “área dormitório” (Pochmann, 2004: 98).

No que se refere ao grau de instrução dos ocupados entre 1997 e 1999, 28,8% deles, com até o 1º. grau incompleto, localizavam-se nas áreas estruturadas, sendo que nada menos de 47,2% dos empregados, de menor qualificação profissional, ocupavam-



se na periferia; na outra ponta do espectro ocupacional, por grau de instrução, essa mesma região só possuía 8,8% dos profissionais com o 3º. grau completo, enquanto as regiões mais ricas da cidade respondiam por 28,9% do total mais qualificado de trabalhadores (CUT: 2000).

Em suma, verificaram-se, no mercado de trabalho do Município de São Paulo, importantes mudanças associadas ao fenômeno da reestruturação produtiva, das quais as mais conclusivas dizem respeito, nesse âmbito, ao significativo declínio do emprego industrial, em simultâneo ao crescimento do desemprego e do trabalho precário (ou informal), fenômenos característicos da crescente exclusão social, verificada na forma contemporânea revestida por esses processos.

## 5. 2. Papel dos investimentos estatais

Como se deduz dos raciocínios até aqui expostos, partimos do entendimento do *Estado* como instância de articulação de interesses sociais contraditórios e da *política* como o exercício contínuo das estratégias de poder que amalgamam – de forma sempre efêmera e de acordo com as hegemonias estabelecidas – aqueles interesses. Sendo assim, a suposta negatividade ontológica da política (uma espécie de hobbesianismo transfigurado) como alienação do controle societário sobre seu próprio destino<sup>10</sup> oculta a malha de interações dinâmicas, que constituem as coletividades contemporâneas e não incorpora a dimensão contraditória da própria natureza humana – a qual já exploramos em outro trabalho<sup>11</sup>. Essa última característica, imanente à espécie, desautoriza teleologias históricas, edificadoras de um mundo de plena liberdade e igualdade: essas legítimas aspirações do ser humano permanecerão sempre na qualidade de percurso contínuo e inconcluso, de imprevisíveis resultados.

Se, no primeiro capítulo, abrimos a exposição histórica e política do sistema estatal na modernidade, agora, partimos de seu conceito e de sua natureza. Wallerstein, em sua obra maior, nos dá, mais uma vez, uma síntese satisfatória da natureza do Estado nas sociedades modernas:

---

<sup>10</sup> Conforme CHASIN, J. *Ensaio Ad Hominem nº 1 Tomo III – Política: a determinação ontonegativa da politicidade*. São Paulo, Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.

<sup>11</sup> GASPAR, R. C. *As fronteiras do possível: trabalho, lazer e civilização*. São Paulo, Germinal, 2003.

“Um Estado forte é (...) uma entidade parcialmente autônoma, no sentido de que tem ao seu alcance uma margem de ação que reflete os compromissos de interesse múltiplos, mesmo se estas margens têm limites determinados pela existência de alguns grupos de força primordial. Para que exista uma entidade parcialmente autônoma tem que haver um grupo de pessoas cujos interesses diretos se vejam servidos por tal entidade: administradores do Estado e burocracia de Estado” (Wallerstein, 1984: 344).

O aparecimento recente do Estado foi marcado por três fenômenos inter-relacionados: a expropriação, pelo poder emergente, de seus antigos ocupantes; a expropriação dos produtores diretos dos meios de produção, processo associado à expansão mundial do capitalismo, e a construção político-ideológica da Nação, sinônimo do bem geral e do interesse comum, representados pelo Estado territorial (PNUD, 2004: 62). Isto é, num ato de prestidigitação ideológica, à desigualdade econômica real se contrapunha a comunidade abstrata da cidadania (Almeida, 1995: 20).

O documento do PNUD afirma, enfaticamente, que não existe Estado neutro:

“Em suas três dimensões, o Estado é um espaço de condensação complexa e de mediação de forças sociais. Na verdade, a visão neutra é uma maneira de argumentar a favor de um tipo de Estado que, por meio de suas políticas e, certamente, de suas omissões, é um ativo reproduzidor de desigualdade e uma grande barreira à expansão de direitos civis e sociais” (PNUD, 2004: 66).

Por seu turno, – prossegue o relatório –, “uma condição necessária para um Estado capaz de construir democracia e equidade social é que alcance níveis razoáveis de eficácia, efetividade e credibilidade”. Um Estado com capacidade de ação que lhe permita conduzir políticas públicas conseqüentes e construir consensos não implica “um Estado grande ou pesado. Deve ser um Estado forte, capaz de processar os impactos da globalização, adaptando-se seletivamente aos mais irresistíveis e assimilando e reorientando outros” (*idem, ibidem*).

Uma breve ressalva que aportamos às considerações anteriores remete ao imperativo da descentralização político-administrativa do poder público, preservando funções de coordenação para o Estado central. Dessa maneira, priorizam-se as soluções de escala humana para problemas sociais (no nível das cidades, por exemplo), em vez

do grande planejamento centralizado, defendido por comunistas e socialistas no passado (Fernández-Armesto, 2004: 298).

Finaliza a publicação do PNUD, sustentando a tese de que a democracia é inseparável de um Estado capaz de garantir e promover universalmente a cidadania – ressaltados (sublinhamos nós) os limites da representação e da ação de um corpo político de classe, para os quais o próprio relatório chamou a atenção do leitor, no princípio de sua análise:

“Por trás de todo direito há um Estado que o garante. E por trás de todo direito truncado há um Estado que não chega a torná-lo efetivo. Essa inoperância do Estado está relacionada com a qualidade de suas instituições e, fundamentalmente, com o poder que flui por meio delas e com a conseqüente capacidade – ou incapacidade – do Estado para atingir suas metas” (PNUD, 2004: 183; ver, também, Banco Mundial, 1997: Prefácio).

Do mesmo modo, é preciso pôr em relevo que num mundo de Estados-nação, “a governança da globalização está estreitamente ligada a governança no âmbito nacional”, constituindo as políticas domésticas um “fator chave para determinar se os países e as pessoas se beneficiam ou não da globalização” (OIT, 2004: 58 e 62).

A ação do setor público, em todas as suas esferas - com particular ênfase na instância local -, reveste-se de importância central para dotar as grandes metrópoles mundiais de um desempenho eficaz, socialmente redistributivo, ambientalmente equilibrado e economicamente sustentado, por meio do reforço de sua integração na rede mundial de pólos econômico-direcionais. A questão principal “é como articular forças e interesses - seja por consenso ou por hegemonia - para apresentar-se no cenário global com um projeto compartilhado, definido, gerido e garantido por seu controle democrático e transparente, voltado, como sentido do conjunto das ações públicas e privadas, ao desenvolvimento humano sustentável, compatível com uma competitividade autêntica” (Coraggio, 1999: 23).

O Estado, como representante do interesse público, deve condicionar as ações do setor privado, compatibilizando-as com a defesa das necessidades básicas da população, do espaço público, da paisagem urbana e do uso intenso e diversificado, na ótica social, do território da cidade, potencializando o solo urbano como patrimônio real do município e garantindo a primazia do interesse coletivo sobre a lógica exclusivamente mercantil do empreendedor privado.

É certo que as grandes cidades, pelo porte dos investimentos requeridos face à dimensão dos problemas, necessitam valer-se de fontes alternativas de recursos financeiros, especialmente as linhas de fomento de competência de outras esferas de governo, sobretudo no âmbito nacional, para a provisão de serviços urbanos e sociais. Estes, por sua vez, acusaram uma forte retração nas últimas décadas, pelas opções de política adotadas e a crise fiscal do setor público, agravada pelo substancial aumento das despesas financeiras, relegando à esfera municipal um ônus adicional na administração da crise social. No Brasil, mesmo o aumento da arrecadação dos municípios, após a Constituição de 1988, foi seguido por medidas recentralizadoras da receita, promovidas pelo governo federal, após 1994, dentre elas, a elevação da alíquota da Cofins e a criação da CPMF.

Ademais, é mister ressaltar o viés anti-metropolitano e o desprezo pelas grandes cidades – sub-representadas no Congresso - do novo federalismo brasileiro. As catorze cidades brasileiras com mais de um milhão de habitantes contêm um terço da população total de 170 milhões de habitantes e concentram os maiores problemas sociais do país. Mas as transferências federais aos municípios destinam-se, preferencialmente, aos menores, que pouco contribuem com tributos. São Paulo, por exemplo, recebe apenas 0,4% de sua receita própria, a título de transferência (Gall, 2001), denotando um crônico desequilíbrio entre a disponibilidade de recursos e as necessidades reais de dispêndio.

A centralidade econômica de São Paulo no cenário nacional fica evidenciada pelos dados da Receita Federal: 80,7% das receitas federais arrecadadas no Estado de São Paulo estão na região metropolitana e 60% delas - equivalentes a R\$ 31,9 bilhões - foram provenientes da capital, no exercício de 1997 (SEADE, 1998).

Um estudo da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo revela que o aumento da carga tributária bruta – constituída pela somatória de toda receita tributária federal, estadual e municipal - no Brasil, entre 1991 e 2001, foi resultado, principalmente, da maior arrecadação de tributos federais nos municípios mais ricos do país: assim, se o aumento da carga tributária bruta, no período considerado, foi de 35,3% para o país, ela alcançou 94,8% no município de São Paulo. Em 2001, a receita arrecadada na capital paulista correspondia a quase 20% do total nacional, contra menos de 15%, dez anos antes (SDTS, 2002).

O mesmo documento dá conta da taxa de retorno decrescente entre o que é arrecadado e o que, de fato, é aplicado na cidade: em 2001, a taxa de retorno do

município de São Paulo (9,5%) registrou uma queda de 52,3%, ante o verificado em 1991 (19,9%) (*idem, ibidem*).

Entretanto, ao se observar a trajetória e a destinação dos investimentos públicos na cidade de São Paulo, constata-se que os governos municipais do período 1989-2000 contaram com recursos para investimento, cuja média foi superior a R\$ 1 bilhão anuais, obtidos, em grande parte – nas duas gestões, entre 1993 e 2000 –, às expensas de um colossal endividamento, que hoje compromete 13% da receita orçamentária anual do município. Observa-se uma grave distorção na escolha das prioridades de gasto, ao longo deste último período.

Os maiores investimentos foram realizados na administração 1993-1996, que destinou em média cerca de R\$ 1,5 bilhão anuais para esta finalidade naqueles anos, correspondendo a mais de 30% da receita própria do município à época. Mais de 85% desses investimentos foram concentrados em obras e instalações, sobretudo no sistema viário.

As gestões municipais, no período 1993-2000, deixaram como herança para o governo seguinte uma dívida equivalente a três orçamentos anuais, tendo recebido um passivo igual a um orçamento da administração anterior (IFF, 1999).

Os investimentos públicos municipais, sobretudo aqueles realizados no sistema viário, parecem ter produzido um efeito duradouro sobre o desenvolvimento da cidade, nesse período. A consolidação do eixo de crescimento na região sudoeste da cidade, acompanhando o trajeto do Rio Pinheiros, é, em parte, fruto desses investimentos, notadamente pela construção dos túneis sob o Ibirapuera e sob o Rio Pinheiros, bem como da construção da Av. Águas Espraiadas, onde se concentram os maiores empreendimentos do terciário paulistano, dos últimos anos (Souza *et. al.*, 1999: 28-42). Naqueles três megaprojetos, foram gastos mais de R\$ 1,87 bilhões, ou 25,7% de tudo o que a Prefeitura investiu entre 1994 e 1999.

Por sua vez, o resultado de um investimento público expressivo na Zona Leste da cidade (Avenida Jacu-Pêssego) só deve produzir efeitos de significativa proporção com a extensão da avenida, prevista no novo Plano Diretor Estratégico da cidade, aliada a obras viárias e de infra-estrutura complementares, que consubstanciam o Projeto de Desenvolvimento Econômico da região – concebido e posto em marcha pelo governo municipal da gestão 2001-2004. Somente assim, pela incorporação de uma visão integrada do desenvolvimento, envolvendo municípios limítrofes e a participação direta

da população, é que se reúnem as condições para alavancar um forte processo de dinamização econômica da região.

Em contrapartida a essa concentração dos investimentos no sistema viário, é possível verificar, entre 1993 e 2000, a queda dos investimentos municipais em serviços e obras que poderiam, ao longo do tempo, produzir um efeito positivo em termos de distribuição de renda, riqueza e qualidade de vida na cidade. Os gastos com investimentos em setores sociais são globalmente pouco significativos, com exceção do setor de habitação, que consumiu pouco mais de 14% do total. As áreas de Educação, Saúde e Transporte receberam, juntas, menos de 7,5% do total de investimentos, e a Assistência Social obteve menos de 1% .

Em suma, “o Estado transforma-se, assim, no principal ‘sócio’ da iniciativa privada na renovação urbana de algumas áreas, funcionando como um grande empreendedor imobiliário” (Fix, 2001: 117), como sempre, socializando riscos e custos e privatizando benefícios: eis o sentido da parceria público-privada na reordenação do espaço que Mariana Fix capta com lucidez.

Flávio Villaça realça que a estrutura espacial básica da metrópole conforma-se “segundo setores, e não segundo círculos concêntricos, e (...) isso decorre de os bairros residenciais de alta renda se deslocarem radialmente a partir do centro, o mesmo ocorrendo com zonas industriais e vias comerciais” (Villaça, 1998: 341), facilitando o controle sobre as localizações, as acessibilidades e os investimentos públicos e privados na região prioritária. Essa mesma estrutura concentrada foi encontrada em todas as metrópoles brasileiras pesquisadas pelo investigador e corresponde ao padrão geral da urbanização em países periféricos, de elevada polarização social.

Os círculos dominantes da sociedade controlam a estruturação do espaço intra-urbano e os investimentos públicos capazes de concretizar as vantagens locais desses segmentos:

“A produção e consumo do espaço urbano nada mais é, em última instância, do que a produção e consumo de acessibilidades, ou seja, de localizações. A acessibilidade se produz então duplamente: em primeiro lugar, durante a própria produção/consumo do espaço, isto é, dos pontos a serem interligados. Em segundo lugar, pela atuação sobre o sistema de transporte que une os pontos produzidos a serem interligados. Na área onde tendem a se segregar as camadas de alta renda, as localizações se produzem e consomem por e para um determinado sistema de transportes: aquele baseado no automóvel. No

restante da cidade, elas se produzem e se consomem pelo e para o transporte público, com toda a sua precariedade, quando não para os deslocamentos a pé” (*idem*, 356).

A ressalva que fazemos à constatação de Villaça diz respeito à utilização do automóvel particular, que já é um bem de consumo incorporado aos hábitos das classes trabalhadoras. Não existe, portanto, uma dicotomia absoluta entre o transporte individual e o coletivo: ela deve ser significativamente relativizada, no plano dos investimentos públicos. Se o primeiro precisa ser priorizado, por razões sociais e ambientais, o transporte automotivo é um fruto inegável (por distorcido que seja) da cultura herdada e, como tal, deve merecer a cuidadosa atenção do poder público.

Contudo, é inegável que a face visível da política do poder público municipal (e estadual), em São Paulo, tem sido o aumento da concentração espacial e econômica da renda e a deterioração da qualidade de vida na cidade. Uma outra concepção de política fundiária urbana se impõe, e sobre ela vamos discorrer a seguir.

## 6. ESTRATÉGIA ECONÔMICO-TERRITORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

Já sublinhamos, em outras passagens do estudo, as conseqüências derivadas das radicais mudanças de escala nas organizações urbanas, a partir da segunda metade do século passado. As gigantescas conurbações assumem novos papéis e subvertem velhos mecanismos de gestão. A competitividade seria um dos componentes das atuais atribuições das cidades no sentido de se afirmarem, com autonomia relativa, no conjunto intrincado de relações que compõem o espaço planetário contemporâneo.

A noção de competitividade tem sido utilizada, recentemente, para contrapor *performances* não apenas de empresários e empresas, mas, cada vez mais, para comparar o desempenho estritamente econômico de regiões e cidades. Para fugir dessa concepção reducionista e, em última instância, conservadora, talvez seja válida uma abordagem “pluritemática e multidimensional”, adicionando à dimensão econômica os demais “pólos de competitividade”, vinculados à questão territorial, na qual desempenha papel fundamental a *qualidade urbana*, na ampla acepção da expressão (Ferreira, 1997: cap. 3.2).

No nível das ações de planejamento e desenho de políticas públicas, tais critérios colocam imperativos categóricos ao papel desempenhado pelo setor público, muito particularmente na sua dimensão local. De acordo com a experiência internacional corrente, deve-se admitir que, para exercer funções de comando e controle do processo de globalização, de forma sustentada, as cidades mundiais terão que se prover de um conjunto de condições, dentre elas, sua centralidade (posição nuclear nas cadeias globais), o baixo grau de vulnerabilidade econômica e de riscos sócio-políticos dos países que abrigam essas cidades globais, seu porte, demográfico ou econômico, a disponibilidade de infra-estrutura e serviços urbanos básicos, além da qualidade de vida, a higidez do meio ambiente e a dotação de serviços de entretenimento (Albuquerque, 1999: 20).

Ou, na caracterização mais precisa de Vêras, para quem as cidades globais devem contemplar:



“(...) recursos humanos qualificados, sistema de comunicação que possibilite mecanismos de inserção no mercado global, sistema básico de infra-estrutura urbana, organização institucional com regras claras, idôneas, sem corrupção ou arbitrariedades, capacidade política de administrar diferentes atores sociais, incluindo compromissos com qualidade ambiental, crescimento econômico e distribuição de renda” (Véras, 2000, 19).

Conforme as projeções das Nações Unidas, a maior parte do crescimento populacional, nos próximos trinta anos, ocorrerá nas áreas urbanas das regiões menos desenvolvidas do planeta. Ademais – o que impõe desafios adicionais aos esforços requeridos para combater a pobreza no mundo -, constata-se que a ligação entre prosperidade econômica e desenvolvimento humano está longe de ser automática ou óbvia, e que a desigualdade possui um efeito negativo no crescimento (UN-HABITAT, 2004b: 34).

Contudo, tendo em vista os constrangimentos que limitam o escopo e a ressonância das ações dos governos locais, e das grandes cidades em particular, como desenhar uma estratégia que possibilite, à administração de uma cidade global como São Paulo, uma interferência efetiva e realista sobre os processos econômicos e urbanísticos, que incidem sobre seu território e sua população? É o que trataremos de delinear a seguir, expondo o que chamamos de *estratégia econômico-territorial de intervenção pública no espaço urbano*.

A centralidade do território na formulação das políticas públicas gira em torno da valorização das potencialidades endógenas locais ou regionais. Por sua vez, o desenvolvimento de um território é fortemente condicionado pela vontade e pela capacidade dos atores locais, o que exige uma consistente estratégia econômica para mobilizá-los e o setor público para geri-la. Território, economia e Estado: eis o tripé sobre o qual se sustentam nossas formulações do desenvolvimento urbano contemporâneo. Mais adiante abordaremos a questão dos instrumentos: agora, vamos aprofundar a concepção da estratégia econômico-territorial.

Numa interessante publicação sobre a criação de Agências de Desenvolvimento Local, na qualidade de instrumento para a otimização dos recursos locais e a cooperação internacional, são traçadas as condições para a inserção externa dessas experiências de desenvolvimento econômico e o papel, nelas, do território, conforme transcrevemos a seguir:

“(...) a abertura ao exterior é possível, quando existe uma forte organização interna, quando no território as empresas, as administrações públicas e as estruturas especializadas conseguem colaborar para produzir bens de qualidade. Quando existem estas condições, verifica-se um fato novo, que se encontra, muitas vezes: é o território que fornece ao consumidor as garantias de qualidade e já não o produtor individual e qualificado. É o que acontece, por exemplo, com o vinho de Beaujolais, com o whisky da Escócia, com o parmesão de Reggio Emilia, ou a trufa D’Alba, que são comprados devido à sua proveniência territorial” (ILO *et. al.*, s/d: 158; ver, também, a respeito da “localidade plural”, Bourdin, 2001: 219-21).

A despeito dos problemas que a economia brasileira tem vivido há mais de duas décadas, observamos de quais maneiras a cidade de São Paulo mantém e até reforça sua condição de pólo econômico direcional. O dinamismo e a diversidade de sua base tecnoproductiva e do seu mercado consumidor respondem por essa *performance*, a qual apresenta aspectos tanto positivos quanto negativos.

Positivos, pois São Paulo concentra recursos materiais, humanos e financeiros, que, pela escala, geram efeitos cumulativos sobre as vantagens metropolitanas e produzem potenciais ampliados para a resolução de seus crônicos problemas.

Negativos, já que São Paulo sofre diretamente e com mais intensidade as consequências das políticas econômicas federais e de uma globalização contrária aos interesses da maioria da população.

De todo modo, a importância da capital paulista na rede mundial de centros urbanos direcionais – embora de natureza semiperiférica - traz à cena o papel que os governos das grandes cidades podem e devem protagonizar, na definição de seus destinos. Aqui, se contrapõem duas alternativas: a convivência com o caráter excludente, de que os atuais processos político-econômicos se revestem ou, na perspectiva oposta, a tentativa de induzir e de interferir nos fluxos de capital, redirecionando, no interesse público, parcela dos excedentes de valor gerados e estimulando uma outra lógica de apropriação da cidade.

A par dos instrumentos tributários tradicionais, que se prestam a finalidades de cunho distributivo, na *gestão do espaço urbano* - plano físico-territorial - situa-se o campo propício para fazer valer, no contexto institucional do poder local, a ótica do interesse coletivo, retomando a capacidade de iniciativa do poder público e empreendendo a reversão de tendências seculares de segregação social. Sem prejuízo,

no entanto, de outras formas de intervenção, necessariamente complementares, mas carentes de projeção direcional e transformadora.

Ao mesmo tempo e nos termos acima descritos, a administração econômico-territorial deve estar respaldada no interesse de rentabilidade dos agentes econômicos, sob pena de se inviabilizar sua operacionalização. Isso exige pactos societários consubstanciados em planos estratégicos de desenvolvimento que contemplem, na medida do possível, o arranjo democrático entre os diversos parceiros.

Tais estratégias de gestão econômico-territorial urbana, pautadas em critérios sociais, econômicos, políticos e ambientais de uso e ocupação do solo, absolutamente não prescindem, nem visam substituir, o indispensável aporte de políticas públicas conseqüentes e democráticas nas instâncias estadual e, principalmente, federal, assim como a perspectiva, no marco de ações concertadas na arena internacional, da alteração substancial da atual ordem unipolar, que caracteriza a globalização contemporânea. Significam, contudo, que perante influxos de capital de natureza mundializada, impõe-se ao governo de uma concentração populacional do porte de São Paulo a recuperação da capacidade de indução do setor público sobre o investimento privado, usando-se a competente negociação de contrapartidas sociais e ambientais à ação empresarial, em benefício de todos os cidadãos da metrópole. Mais ainda: elas devem constituir a base sobre a qual erigir novos modelos de gestão territorial de cunho metropolitano (ou macro-metropolitano), permitindo graus superiores de eficiência, ganhos de escala e eficácia no combate aos graves problemas que atingem os grandes centros urbanos, cuja magnitude requer ações de abrangência supra-local.

Apenas como um exercício de imaginação, se, por um milagre, as carências da cidade de São Paulo em matéria de emprego, saúde, educação e habitação fossem todas simultaneamente atendidas, na ausência de programas e políticas de desenvolvimento e ordenação espacial nacional e regional, tais déficits reapareceriam em curtíssimo prazo, pela pressão atrativa sobre segmentos marginalizados de outras partes do território (e não muito longe da capital), que as benfeitorias acarretariam para a cidade.

Tal ponto de vista se sustenta no paradoxo de que os centros econômicos metropolitanos, na exata medida em que dispõem de instrumentos para aplicar políticas ativas de uso do solo, são mais carentes de políticas regionais e nacionais para respaldar suas ações, pois constituem aglomerados urbanos de múltiplos municípios e sofrem diversas influências econômicas e populacionais. A recuperação de mais-valias imobiliárias, em especial, deve encontrar no marco metropolitano o âmbito ideal de

incidência, condicionado ao suporte político e institucional adequado. Nesses espaços é que confluem as positivities e negatividades do contexto nacional e global nos quais se inserem.

A resposta a tais desideratos pode ser mais bem avaliada a partir do panorama demográfico e da distribuição do uso e da ocupação do solo na capital paulista. Abordaremos a seguir o cenário sócio-espacial paulistano no qual a valorização imobiliária é criada e apropriada, a segregação daí resultante e as estratégias que postulamos para combatê-la, de corte econômico e territorial.

**PARTE IV**

**O ESPAÇO DA POLÍTICA E A POLÍTICA DO  
ESPAÇO**

## 7. POPULAÇÃO E ÁREA CONSTRUÍDA EM SÃO PAULO

No período transcorrido entre 1991 e 2000, a área construída total da cidade de São Paulo passou de 290 milhões para 385 milhões de m<sup>2</sup>, registrando o expressivo incremento de 32,8% e de quase 10 milhões de m<sup>2</sup> adicionais ao ano (*Mapas 1 e 2*). Os dados do cadastro predial e territorial do município, da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico (TPCL-RI/SF), retrabalhados pela Secretaria de Planejamento Urbano (Sempla, 2002a), apontam que a maior parcela desse dinamismo empreendedor coube ao comércio e serviços – 40,2% do total – e à construção residencial, a qual respondeu por 31,9% do crescimento verificado.

Em relação à área construída para uso residencial, em 2000, 25% dela estavam inseridas em apenas 10% da área de terreno da cidade, abarcando 10 – de um total de 96 – distritos municipais, destacando-se, pela ordem, Jardim Paulista, Vila Mariana, Moema, Itaim Bibi e Perdizes; o modelo construtivo largamente predominante não poderia deixar de ser (nessas localidades de renda mais elevada) o vertical, de médio e alto padrão.

Face à área residencial total acrescida entre 1991 e 2000, 53,38% corresponderam a empreendimentos de padrão construtivo médio e alto.

No comércio e nos serviços, a concentração é ainda maior: 25% da área construída compreendem 6% da área de terreno total, envolvendo somente 7 distritos, em regiões de média e alta rendas, liderados pelo Itaim Bibi.

O que esses números revelam? Antes de tudo, eles atestam o elevado atrativo do mercado paulistano aos olhos dos investidores e, ademais, evidenciam o alto grau de polarização do crescimento urbano. É preciso lembrar que 86% da arrecadação do Imposto sobre Serviços advêm de apenas 37 distritos administrativos (Pochmann, 2004: 98). Tal constatação parece reforçada, quando observamos os resultados do último Censo Demográfico do IBGE: os distritos mais centrais da cidade perderam, entre 1991 e 2000, 472 mil habitantes, enquanto aqueles mais afastados e periféricos (muito mais pobres e não-contemplados pelas grandes inversões imobiliárias) aumentaram seu contingente populacional em 1,26 milhão de moradores. Verifica-se, ainda, que a disparidade de renda entre os distritos alterou-se sobremaneira, em prejuízo dos segmentos mais pobres e das regiões mais carentes, os quais viram o abismo que os

separa dos ricos se alargar (Sempla, 2002b: 3.4). Eis o núcleo crítico da política de redistribuição de mais-valias!

Isto numa metrópole em que os números absolutos da pobreza, por si só, já impressionam. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE, em 2001, havia 1,3 milhão de pessoas vivendo em domicílios com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo, na RMSP – equivalente a algo próximo de 300 mil famílias – e 2,8 milhões de pessoas com renda *per capita* familiar inferior a meio salário mínimo.

A população do município de São Paulo, de 10,43 milhões de habitantes em 2000, deve atingir 11,38 milhões em 2010, com um crescimento de 0,88% ao ano no período, igual à taxa verificada entre 1991 e 2000. Porém, o que surpreende é a participação, nesses totais, dos distritos que ganharam população (majoritariamente, os mais pobres) e dos que tiveram queda no número de seus habitantes (regra geral, os mais ricos): enquanto estes últimos vêm sistematicamente perdendo terreno no montante demográfico total da cidade – de 57,39%, em 1980, para 47,96%, em 1991, 39,91%, em 2000 e 30,84%, em 2010 –, os distritos mais pobres e, como notamos, cronicamente apresentando escassez de moradias, em quantidade e qualidade adequadas, de espaços e equipamentos públicos e de investimentos do mercado imobiliário, tiveram sua participação elevada de 42,61%, em 1980, para 52,04%, em 1991, 60,09%, em 2000, e 69,19%, em 2010! (Sempla, 2002c).

Isto representa, apenas para o período compreendido entre 2000 e 2010, um crescimento populacional de 2,79% ao ano, nas regiões mais carentes da cidade, e um declínio de 0,78% ao ano, nos bairros mais ricos, potencializando o quadro de desequilíbrio vigente e as dramáticas conseqüências correlatas (*Tabela 4 e Mapa 3*).

As *Tabelas 5 e 6* comprovam que o crescimento populacional em São Paulo entre 1991 e 2000, ainda que mais reduzido em relação a décadas anteriores, foi essencialmente periférico. Os incrementos demográficos registrados no anel periférico saltam de 42,9%, na década 1960-1970, para 55,1% (1970-1980), 97,3% (1980-1991) e 127,4%, no último período (Bógus e Pasternak, 2004: 21).

Tabela 4

**Município de São Paulo: evolução populacional – 1980-2010  
(em mil/habitantes)**

<b>DISTRITOS/MSP</b>		1980	1991	1996	2000	2010
<b>Com perda populacional</b> (1)	Total população	4.874	4.627	4.238	4.164	3.511
	% total MSP	57,39	47,96	43,07	39,91	30,84
	tx. crescimento anual	-	0,47	-1,74	-0,44	-1,69
<b>Com ganho populacional</b> (2)	Total população	3.619	5.019	5.601	6.270	7.875
	% total MSP	42,61	52,04	56,93	60,09	69,16
	tx. crescimento anual	-	3,02	2,22	2,86	2,30
<b>Total MSP</b>		8.493	9.646	9.839	10.434	11.386
Taxa crescimento anual		-	1,16	0,40	1,48	0,88

Fonte: IBGE, Censos Demográficos – extraído de Sempla: 2002b e c.

(1) Grupo de 53 distritos que observaram declínio populacional, no período 1991-2000

(2) Grupo de 43 distritos que observaram acréscimo populacional, no período 1991-2000

Tabela 5

**População total, por anel**

<b>Anel</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Central	319.117	341.752	426.283	384.048	318.599
Interior	684.762	689.930	781.578	686.610	583.956
Intermediário	1.022.152	1.346.527	1.529.230	1.413.723	1.316.367
Exterior	1.280.277	2.191.068	2.983.114	3.265.900	3.304.779
Periférico	407.557	1.359.929	2.773.021	3.860.378	4.911.845
Total	3.713.865	5.929.206	8.493.226	9.610.659	10.435.546

Fonte: IBGE/Microdados dos Censos Demográficos de 1960 a 2000. In: Bógus e Pasternak, 2004: 19.



INSERIR MAPAS 1 E 2 – A. C. TOTAL E INCREMENTO 91-00 (1 mapa em cada página)



**INSERIR MAPA 3 -VARIACÃO POP. POR DISTRITO  
GRUPOS A E B (2 mapas numa mesma página)**

**Tabela 6**  
**População total, por anel (%)**

<b>Anel</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Central	8,59	5,76	5,02	4,00	3,05
Interior	18,44	11,64	9,20	7,14	5,60
Intermediário	27,52	22,71	18,01	14,71	12,61
Exterior	34,47	36,95	35,12	33,98	31,67
Periférico	10,97	22,94	32,65	40,17	47,07
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE/Microdados dos Censos Demográficos de 1960 a 2000. In: Bógus e Pasternak, 2004: 20

Vale ressaltar que as condições de vida de um lugar – a “concretude do território” – interferem na condição de ser cidadão; o território, nessa acepção, é considerado enquanto “espaço usado, onde se dão as relações entre os homens, as instituições, onde a vida e suas contradições são manifestadas de forma cotidiana” (Koga, 2003: 264-5). As atividades econômicas guardam, da mesma forma, um vínculo territorial dinâmico com seus entornos locais. Ou seja, as circunstâncias espaciais não são um mero receptáculo de relações sociais, mas um elemento ativo na determinação das condições de vida da população. O espaço também age sobre o social. Tal entendimento está na base da elaboração do *Mapa da Exclusão/Inclusão Social na Cidade de São Paulo* (Sposati: 2001) e do recém-publicado *Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo* (2004), nos quais a metodologia participativa que norteou a construção dos indicadores já se tornou referência internacional em estudos de aferição da pobreza urbana, permitindo “ressignificar o chão da cidade”, nas palavras de Aldaíza Sposati na Apresentação da pesquisa.

Para complementar o breve panorama das anomalias urbanas na metrópole paulistana, acresce ressaltar que, com todo o déficit habitacional vigente, o índice de desocupação dos imóveis domiciliares permanece elevado. De acordo com o Censo do IBGE, aquele número alcançava, em 2000, 13,13% nos distritos mais pobres e 18,88% do total dos domicílios particulares nos distritos municipais de renda mais elevada (Sempla, 2002b). A título de exemplo, distritos com expressivo volume de lançamentos imobiliários, como Moema, Jardim Paulista, Morumbi e Itaim Bibi, ostentavam índices

de desocupação, em 2000, de 27,74%, 31,49%, 35,68% e 29,37%, respectivamente (*idem, ibidem*).

Verificando-se a variável renda, os dados do IBGE também permitem aportar resultados elucidativos. Assim, a renda média (do chefe de família) do grupo de distritos que teve sua população aumentada entre 1991 e 2000 (que inclui alguns poucos bairros de renda elevada, como Vila Andrade, Vila Sônia e Vila Leopoldina) era, neste último ano, de R\$ 881,58; já os distritos municipais que perderam população, no período, apresentavam, em 2000, uma renda média de R\$2.333,17 (valores corrigidos pelo IGPM/FGV). Como já ressaltamos mais acima, a distância entre eles vem aumentando, de maneira significativa, nos anos recentes. Os três distritos que mais ganharam novos habitantes – Grajaú, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela – possuíam uma renda média de R\$ 694,83 em 1991, e R\$ 588,53 em 2000; por seu turno, os três distritos que mais perderam população residente – Itaim Bibi, Jardim Paulista e Pinheiros – alcançavam um rendimento padrão de R\$ 3.842,52, em 1991, e de R\$ 4.556,10, em 2000 (Sempla, 2002b).

O Censo de 2000 também revela que 40,7% dos moradores da capital paulista (chefes de domicílio) auferiam rendimentos de até três salários mínimos, e apenas 19,94% deles situavam-se nas faixas superiores a dez salários mínimos (*Tabela 7 e Gráfico 3*).

O *Mapa 4*, por sua vez, mostra a taxa de crescimento populacional no período 1991-2000, não somente para os distritos da cidade de São Paulo, como também para aqueles pertencentes a sua Região Metropolitana. Ilustra-se aqui, novamente, o esvaziamento dos distritos centrais do município em contrapartida ao incremento demográfico daqueles mais periféricos e de quase todos os demais municípios do entorno metropolitano. A tendência centrífuga, portanto, não abrange apenas a área urbana do município-sede, mas atinge o conjunto da Região Metropolitana e mesmo outras localidades limítrofes.

Levantamentos produzidos pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (Sehab/Resolo), para o ano de 2002, dão conta da existência de 3,1 milhões de loteamentos irregulares na cidade, envolvendo 3 milhões de moradores e ocupando cerca de 17% (247 milhões de m<sup>2</sup>) da área territorial total do município. A título de comparação e dimensionamento do tamanho da chamada “cidade

ilegal”, recordemos que a área de terreno oficialmente cadastrada nos registros imobiliários da municipalidade não ultrapassava 600 milhões de m<sup>2</sup> em 2000.<sup>12</sup>

A realidade descrita encontra sua tradução teórica no conceito de *espoliação urbana*, de Kowarick, que retrata um conjunto de situações ligadas ao processo de exploração do trabalho, mas não inteiramente redutíveis a ele, e consiste na “somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso a terra e a moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta” (Kowarick, 2000: 22).

Afinal, “a segregação é uma determinada geografia, produzida pela classe dominante, e com a qual essa classe exerce sua dominação através do espaço urbano” (Villaça, 1998: 360). Constitui atributo próprio das experiências de industrialização periférica a profunda heterogeneidade social que perpassa suas coletividades, e os núcleos urbanos brasileiros não escapam desta regra.

A segmentação do mercado laboral também impõe severos constrangimentos às estratégias de combate à pobreza urbana, centradas em políticas redistributivas de cunho compensatório e de apoio ao chamado setor informal da economia. Na verdade, as possibilidades do setor informal funcionar nos países subdesenvolvidos como caminho alternativo para promover o desenvolvimento sócio-econômico são extremamente acanhadas (Pamplona, 2001: 276).

Nesse particular, não apenas se constata uma forte associação entre auto-emprego urbano e subdesenvolvimento (*idem*: 135), como ainda “é a dinâmica capitalista que apresenta maior ou menor capacidade de determinar a existência e a dimensão das atividades do segmento não-organizado do mercado de trabalho” (Pochmann, 2001b: 21). Em outras palavras, o setor informal “subordina-se ao núcleo capitalista (setor formal) e ocupa seus interstícios” (Pamplona, 2001: 275), derivando seu comportamento e dinâmica dos estímulos macroeconômicos, positivos ou negativos, que afetam o “núcleo duro” do sistema.

---

<sup>12</sup> Para avaliar o impacto da pressão das dinâmicas urbanas sobre o estado do meio ambiente na cidade, vale consultar as importantes publicações coordenadas pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente: *GEO cidade de São Paulo: panorama do meio ambiente urbano*. São Paulo: IPT; PMSP/SVMA; Brasília: PNUMA, 2004 e *Atlas ambiental do Município de São Paulo – o verde, o território, o ser humano: diagnóstico e bases para definição de políticas públicas para as áreas verdes no Município de São Paulo*. São Paulo, PMSP/SVMA, 2004.

**TABELA 7 E GRAFICO 3**

MAPA 4



A reversão desse quadro exige a recuperação da capacidade de ação do poder público e a gestação e implementação de instrumentos alternativos para financiar o desenvolvimento da metrópole; não propriamente novos, mas cuja escala, no caso de São Paulo, os faz assumir dimensões e implicações inusitadas. O Plano Diretor e o conjunto de políticas públicas devem encarar esse desafio: a construção de uma cidade mais harmoniosa e inclusiva. Se possível, integrando a perspectiva regional. Assumindo a perspectiva de diferentes escalas geográficas em constante entrelaçamento. A valorização excessiva dos preços da terra urbana nas regiões privilegiadas da cidade torna essas áreas prioritárias para a recuperação fiscal, pelo Estado, das mais-valias geradas. Ante a grandeza dos desafios, impõem-se mecanismos arrojados de ataque aos problemas.

## 8. O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO

A missão de recuperar a capacidade de planejar a cidade talvez tenha sido o desafio mais urgente com que se deparou a administração municipal da capital paulista, quando assumiu o governo, em 2001. Abalado por comprovações de irregularidades de toda ordem, o poder público paulistano havia perdido legitimidade como interlocutor e agente de iniciativas coletivas. A máquina administrativa estava sucateada.

Planificar a cidade, por sua vez, impunha encarar frontalmente o cenário de profunda desigualdade no uso do espaço urbano e harmonizar o desenvolvimento econômico com a justiça social. Em síntese, a retomada do planejamento urbano em São Paulo implicava no tratamento das questões relacionadas ao mercado fundiário e a criação de mecanismos de contrapartida urbanística e de redistribuição dos recursos nele gerados.

Em termos de política urbana, a implementação de instrumentos de captação da mais-valia (renda diferencial) urbana adquire importância adicional aos tradicionais objetivos arrecadadores, acrescentando a eles as finalidades redistributivas e de controle do uso e ocupação do solo (Smolka e Furtado, 2001: XXI). São dispositivos que necessitam, então, estar integrados em esquemas abrangentes e flexíveis de intervenção urbana. O instituto da *outorga onerosa* do direito de construir, incluído no novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (criado pela Lei nº 13.430, de 13.09.2002), se sustenta nessa constatação<sup>13</sup>.

Embora sua importância esteja talvez mais vinculada a critérios urbanísticos que propriamente econômicos, com vistas a controlar manifestações perversas do mercado imobiliário, os recursos auferidos pelo poder público por conta da venda de potencial construtivo acima dos coeficientes legalmente fixados de aproveitamento do solo – respeitados os limites e condições impostos pela Lei do Plano Diretor – serão direcionados, na qualidade de receita extra-orçamentária, para um Fundo Municipal de

---

<sup>13</sup> O debate criado pelo Projeto de Lei do Plano Diretor na Câmara Municipal gerou uma versão substitutiva, preparada pelo Relator da Comissão de Política Urbana, Vereador Nabil Bonduki (PT). Foram introduzidas alterações e aperfeiçoamentos no projeto original, flexibilizando a cobrança da outorga onerosa, fixando novos coeficientes de aproveitamento do solo e adotando fatores de cálculo em função da verticalização e adensamento de regiões da cidade. Embora a natureza geral da versão inicial do Plano e a concepção dos instrumentos ficassem preservadas na Lei aprovada, a receita prevista proveniente da venda de potencial construtivo caiu substancialmente, conforme demonstrado no capítulo 9.

Urbanização (FUNDURB, regulamentado pelo decreto nº 43.231, de 22.05.2003) e aplicados em investimentos de interesse coletivo, como habitação social, infra-estrutura, saneamento e transporte público. Desse modo, propicia-se o mencionado efeito redistributivo pela extração de recursos das regiões e usos de maior interesse para o mercado imobiliário, canalizando-os territorialmente, segundo critérios sociais, urbanísticos e ambientais.

A base desse mecanismo sustenta-se na percepção de que o processo imobiliário tem responsabilidade na geração, reprodução e ampliação dos problemas de segregação sócio-espacial, e que o seu controle pode constituir, ainda, fonte de recursos para se enfrentarem os problemas urbanos atuais (Furtado, F., 1997: 4).

No período de apenas um ano e nove meses, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) foi elaborado e discutido publicamente, até sua aprovação em setembro de 2002. Ele cobre o intervalo de um decênio, tendo vigência entre os anos de 2002 e 2012. Foi uma aposta bem sucedida da administração Marta Suplicy, com base não apenas na consciência da importância de São Paulo ter uma nova normativa que conduzisse seu crescimento, mas, ainda, de que esse conjunto de disposições legais fosse votado, pelo Legislativo Municipal, antes da metade de seu mandato, sob pena de se inviabilizar sua aprovação com a proximidade das eleições, o que já havia ocorrido no passado.

Nesse sentido, o PDE constitui um marco na história da cidade de São Paulo. É a primeira vez que um Plano desse vulto foi debatido e aprovado democraticamente. O Plano Diretor, até então em vigor, datava de 1988 e passou na Câmara por decurso de prazo. Antes dele, o Plano de 1971 – ao qual substituiu – foi oriundo do regime militar, quando a liberdade de expressão estava severamente cerceada no país. Houve tentativas frustradas de viabilizar novos Planos Diretores para São Paulo em 1991 e 1997 (Moreno, 2003: cap. 3).

Além disso, o PDE consolida os avanços obtidos na Constituição de 1988, que reconheceu esses Planos como instrumentos básicos de política municipal, e incorpora os instrumentos urbanísticos consubstanciados no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) – lei que regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal. A descrição detalhada de todos os instrumentos incluídos encontra-se na edição comentada do Plano, recentemente publicada (Sempla, 2004a: 138 a 143) e da qual nos valeremos extensivamente nos próximos parágrafos.

A aprovação do PDE, em 2002, foi seguida pela elaboração participativa dos Planos Diretores Regionais das trinta e uma Subprefeituras e da nova Lei de Uso e

Ocupação do Solo (aprovados no segundo semestre de 2004 – Lei nº 13.885, de 25.08.2004), que atualizou, em um único instrumento legal, um conjunto de 116 leis da normativa anterior de zoneamento (Sempla, 2004b: 6).

O novo zoneamento transforma a maior parte do território municipal em zona mista, permitindo a mistura de usos, com preferência para o residencial.

O aspecto inovador do PDE, que nos diz respeito mais de perto, é a captação de recursos necessários à ampliação da infra-estrutura urbana por intermédio da dinâmica do mercado imobiliário, em simultâneo à capacidade de regular, por essa via, os estoques a serem construídos na cidade pelos próximos dez anos. A relativa rigidez da oferta agregada de solo, geradora de rendas monopolistas, é assim alvo da política pública. De forma original, o Plano faz a distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir.

Para tanto, o PDE fixa, nas novas diretrizes de uso e ocupação do solo, duas macro-zonas, que compreendem a totalidade do território municipal: a de proteção ambiental e a de estruturação e qualificação urbana.

Por sua vez, a macro-zona de estruturação e qualificação urbana está subdividida em quatro macro-áreas, de acordo com seu grau de consolidação e qualificação, nas quais serão utilizados os instrumentos do Estatuto da Cidade e do PDE: macro-áreas de reestruturação e requalificação urbanas; de urbanização consolidada; de urbanização em consolidação, e de urbanização e qualificação.

O controle das áreas construídas é realizado pela fixação de um máximo Coeficiente de Aproveitamento (CA), “que é a relação entre a área construída total de uma edificação e a área do terreno em que está implantada” (Sempla, 2004a: 126).

Segundo o mecanismo da outorga onerosa do direito de construir – de caráter híbrido, com finalidade regulatória e fiscal -, para todas as propriedades é fixado um CA básico, sendo definidas pelo Plano as áreas nas quais o aproveitamento pode alcançar um coeficiente máximo, mediante contrapartida financeira a ser paga pelo beneficiário (*idem*: 16).

O coeficiente básico foi definido como uma vez a área do terreno, ou duas vezes para certos locais. O coeficiente máximo geral é de 2,5 e 4,0 para determinadas áreas e para as Operações Urbanas Consorciadas (OU). O PDE acrescentou nove novas Operações Urbanas as quatro atualmente existentes.

As Áreas de Intervenção Urbana (AIU) foram criadas para implantar pólos de centralidade, parques lineares, redes viária e de transporte público, assim como projetos

estratégicos diversos, onde poderão ser aplicados em conjunto os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (*idem*: 149).

O controle das áreas construídas se dará pelo estoque de potencial construtivo, entendido pela “quantidade de área, em metros quadrados, acima da área construída resultante do coeficiente básico gratuito, disponível para ser adquirida em cada zona ou distrito” (*idem*: 130). A nova Lei do Zoneamento fixou o estoque total da cidade em 9,7 milhões de metros quadrados, dos quais 6,9 milhões destinados ao uso residencial e 2,8 milhões ao não residencial (Sempla, 2004b: 28), sendo que os Planos Regionais detalharam-no para cada Subprefeitura.

Abrangendo, na figura do empreendedor imobiliário, não apenas o proprietário do solo, mas também o do incorporador (muitas vezes identificados com uma mesma pessoa ou empresa), a justificativa do mecanismo de arrecadação e redistribuição das mais-valias fundiárias, bem como de controle das densidades construtivas é assim exposta: “(...) no adensamento da área construída, vertical ou não, o empreendedor imobiliário é quem mais lucra, enquanto recursos para investimentos na infra-estrutura são socializados para toda a população, via Poder Público. Nada mais justo que o empreendedor imobiliário contribua, no todo ou em parte, para os investimentos que serão necessários em futuro mais ou menos próximo” (Sempla, 2004a: 137).

O CA básico pode ser ultrapassado, até o coeficiente máximo, mediante uma contrapartida financeira, cujo valor é calculado do seguinte modo:

$$Ct = Fp \times Fs \times B$$

Em que:

$Ct$  = contrapartida financeira relativa a cada metro quadrado de área construída adicional;

$Fp$  = fator de planejamento, entre 0,5 e 1,4;

$Fs$  = fator de interesse social, entre 0 e 1,0;

$B$  = benefício econômico agregado a cada metro quadrado de terreno, calculado de acordo com a seguinte equação:

$$B = \frac{Vt}{CAb}$$

Na qual:

$Vt$  = valor do metro quadrado do terreno fixado na Planta Genérica de Valores, preparada anualmente para a cobrança do IPTU no município;

$CAb$  = CA básico do imóvel em questão (*idem*: 144).

Além de estabelecer as condições em que o solo urbano deixa de cumprir a função social da propriedade, fixa limites ao direito de construir relacionado ao direito de propriedade, definindo os potenciais construtivos básico e máximo, o qual só pode ser atingido pela via do *solo criado* – conceito que, do ponto de vista jurídico, “tem como fundamento a diferença existente entre o direito de propriedade exercido sobre um terreno e o direito de edificar sobre o mesmo, com base na prerrogativa do poder público de estabelecer limitações ao direito de construir” (Sandroni, 2001: 43).

A idéia, em si, da noção de solo criado não é nova, pois vinha sendo elaborada desde meados dos anos 1970 e respaldada por renomados juristas (Carta do Embu, 1976) (Furtado, F.,1997: 31).

Em outras palavras, solo criado “é toda superfície criada para edificações maior que a área do terreno onde estas se constroem”, ou “toda a área construída que ultrapasse as normas de uso e ocupação do solo” (Sandroni, 2004: 158).

Os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade possuem um caráter fundamentalmente flexível e seletivo, atendendo a situações claramente determinadas pela legislação, ao contrário da arrecadação oriunda do tributo incidente sobre a valorização do terreno e do imóvel por excelência, o IPTU, cuja natureza permanente só exige periódicas atualizações da Planta Genérica de Valores. A introdução da cessão onerosa do direito de construir, no PDE, inova pela escala e abrangência de sua aplicação, permitindo, pelos critérios urbanísticos subjacentes e pela provisão de receita que pode proporcionar (desde que os critérios originais sejam retomados, conforme comentários do próximo tópico), uma efetiva capacidade de intervenção do poder público sobre o crescimento da cidade.

Contudo, é nas Operações Urbanas que as possibilidades de alterações urbanísticas (cujos limites, contudo, apontaremos adiante) motivadas pela ação governamental se fazem mais efetivas. Ademais, nessas Operações torna-se viável antecipar recursos financeiros para as obras previstas, por intermédio da emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs). Tais certificados incorporam uma forma moderna e flexível de o Estado participar na movimentação de recursos do mercado financeiro e gerar lastro para os investimentos públicos programados. Os Cepacs podem ser livremente negociados, mas conversíveis em direitos de construir unicamente na área legalmente estabelecida, como objeto da operação (Sempla, 2004a: 156-7).

Já a outorga onerosa *strictu sensu* “é um instrumento mais restrito, mas, quando utilizada em áreas ou bairros de grande procura pelo mercado imobiliário, constitui boa fonte de recursos para o município” (*idem*: 129). Por esse motivo, identificamos a dupla finalidade desse instrumento de captação de mais-valias urbanas, o arrecadatório e o urbanístico, sendo que, em cada caso, uma finalidade predomina sobre a outra.

Porém, fica evidente também a extrema dependência do potencial de captação de recursos pela venda de direitos construtivos do comportamento do mercado imobiliário. Isso significa que a efetividade da outorga onerosa deve ser mais resultado de um acordo (uma negociação) entre o poder público e o mercado, permanentemente renovado em função das diversas conjunturas e respeitando-se os critérios gerais previstos no Plano, do que propriamente uma imposição, que corre o risco de não ser sancionada pelos agentes privados.

Dessa forma, não apenas o que se ganha por vender solo criado (embora possa ser muito expressivo em operações específicas e bem conduzidas) depende da dinâmica do setor da construção e do ciclo econômico, como pode ocorrer uma queda na arrecadação do imposto predial, motivada pela queda no valor dos terrenos. Em São Paulo isto, até o momento, não ocorreu. O ganho pela concessão de outorga onerosa é, de todo modo, “pontual, quer dizer, a administração recebe as diferenças de valor na medida em que as novas edificações se processam e não em todo seu potencial, ao mesmo tempo. Assim, pois, trata-se de um fluxo, que representa apenas, cada ano, uma pequena fração do conjunto de terrenos valorizáveis já existentes” (Sandroni, 2004: 167).

Muito embora devamos aditar ao anterior o fato de que as colocações de Cepacs (permitidas somente nas Operações Urbanas) possibilitam virtualmente superar essa última limitação, a adoção de instrumentos de captura de parcela das mais-valias urbanas deve, por isso, compreender mecanismos de fortalecimento e coerência com a aplicação do IPTU, consolidando um arcabouço fiscal compatível com seus múltiplos objetivos.

Outra observação pertinente a respeito da política de recuperação de mais-valias ressalta o vínculo do mercado imobiliário com os ciclos de crescimento econômico do país e da região em particular. Embora essa relação não seja unívoca – podendo, mesmo, apresentar características aparentemente paradoxais, como o aquecimento do setor construtivo em períodos recessivos -, ela existe e pode comprometer os objetivos

da política urbana, conduzindo a um quadro de desvalorização do ambiente construído e, por via de consequência, produzindo as chamadas “menos-valias”. Porém, a retomada do crescimento do Brasil, nos anos mais recentes, e a continuidade do dinamismo imobiliário, em São Paulo, nas últimas décadas (a despeito de “bolhas” ocasionais de superinvestimento em áreas localizadas), autorizam otimismo quanto à continuidade desse comportamento, o qual tende a ser reforçado na presença de políticas públicas responsáveis de promoção da imagem e da qualidade de vida na cidade.

A concepção postulada pelo PDE implica, assim, novos modelos de ocupação do solo, no contexto de uma visão holística do cenário urbano. Destarte, para São Paulo, o sistema de planejamento urbano deve contemplar, de forma integrada:

- a promoção de novas centralidades - interferindo sobre os fatores de definição locacional dos investimentos -, assim como o desenho e a articulação do sistema de corredores de transporte, acompanhado da reconfiguração dos espaços públicos direta ou indiretamente afetados (centralidades e corredores que compõem, em conjunto, uma nova política de uso do solo para a cidade);
- diretrizes de zoneamento, que façam prevalecer, no ambiente e na paisagem urbana (a qual consiste precisamente na percepção do ambiente físico-espacial), a mistura das funções habitacional, produtiva e recreativa, evitando as fragmentações excludentes e fortalecendo uma estrutura urbana polinucleada com equilíbrio, integração, relativa auto-suficiência e qualidade de vida;
- a indispensável construção de mecanismos democráticos de articulação metropolitana e sua concatenação com a nova estrutura político-administrativa descentralizada da cidade de São Paulo, nucleada pelas subprefeituras;
- a utilização do potencial das Operações Urbanas, bem como da implantação dos corredores de ônibus, para conferir maior equidade à cidade, criando eixos e sub-centros, cujos papéis se complementem, respeitando características locais (históricas, sócio-econômicas, urbanísticas e ambientais) e promovendo o desenvolvimento equilibrado e a identidade dos diferentes bairros da cidade, assumindo diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor;
- a revisão das distorções presentes nas OUs implantadas, potencializando o solo urbano como patrimônio real do Município, tornando-as instrumentos eficazes na condução das políticas urbanas formuladas, integrando-as na concepção estratégica da cidade e não as considerando apenas como mecanismos de



arrecadação de recursos financeiros e viabilização de projetos pontuais, que não se enquadram na legislação em vigor.

Não se deve relevar, entretanto, o caráter estritamente mercadológico das OUs. Elas nascem *do* e *para* o mercado. São objetos de intensa especulação imobiliária, com perversas conseqüências (Gadelha, 2004: cap. 3.3 e 3.5). De nossa parte, não decorre daí nenhum juízo de valor intrinsecamente negativo dessa constatação. Procuramos apenas enfatizar que, como instrumento de reforma urbana abrangente e redistributiva, elas não devem ser aplicadas isoladamente.

Levando em conta tais limitações, as OUs podem constituir importantes alavancas para a requalificação urbana localizada, a indução ao desenvolvimento e a articulação público-privada na reconstrução de perímetros específicos da *polis*; dessa forma, urge avaliar a “rentabilidade social” dos projetos urbanos, valorizando os bens públicos na base do entendimento de que “a qualidade de vida e do meio ambiente urbano é determinada principalmente pelo espaço público” (Roca, 2000).

As AIUs também possuem um potencial importante para granjear recursos para os cofres públicos e racionalizar a utilização do espaço urbano, dependente, contudo, da elaboração e aprovação de projetos específicos por parte da PMSP/SEMPA.

Num plano mais mediatizado, pois carece de aprovação legislativa, está a proposta da *concessão urbanística*, que consiste em delegar, mediante processo licitatório, a execução de urbanização ou reurbanização de uma parcela da cidade a uma empresa, isolada ou em consórcio, conforme diretrizes estabelecidas na lei do Plano Diretor, cabendo à concessionária, além do pagamento das desapropriações necessárias, a responsabilidade pela elaboração do projeto, gerenciamento a execução das respectivas obras, sendo sua remuneração advinda da exploração dos terrenos e edificações destinados a usos privados (Lomar, 2001).

A realização de obras públicas, com freqüência, proporciona ganhos individuais para aqueles cujo patrimônio imobiliário é por elas afetado, e a estes deveria caber o encargo de repor o seu custo. Tal concepção incorpora o espírito da legislação sobre Contribuição de Melhoria<sup>14</sup>, consagrada no artigo 145, III da Constituição Federal. O artigo 130, III da Lei Orgânica do Município de São Paulo facilita sua aplicação, ao propor regras mais claras sobre a incidência de sua tributação e ao considerar o espaço

---

<sup>14</sup> Para uma exposição detalhada sobre o tema, consultar BIAVA, A. *Contribuição de melhoria: perspectiva de inovação fiscal*. Tese de Doutorado. São Paulo, FEA-USP, 1983.

urbano em sua totalidade. Todavia, consideramos esse tributo importante, mas de validade pontual, cuja incidência afeta prioritariamente os imóveis lindeiros à obra pública em questão, desde que possa se comprovar uma verdadeira valorização das propriedades beneficiadas. Para evitar entraves jurídicos incontornáveis, a redistribuição da valorização imobiliária, ou a carga impositiva do ônus derivado do custeio da intervenção pública, sempre que abarquem áreas urbanas mais amplas e setores sociais mais difusos, devem ser obtidas por intermédio de outros tipos de instrumentos urbanísticos, preservando-se o espírito da lei que justifica a Contribuição de Melhoria.

O retrospecto da aplicação desse tributo, na América Latina, não é muito promissor, com exceção da Colômbia (Furtado, F., 1999: cap. V; Jaramillo, 2001), mas nem por isso sua pertinência deixa de ser mais premente. Conforme já destacamos, em muitos casos pontuais e precisamente delimitados a Contribuição de Melhoria continua a ser peça fundamental na arquitetura de um novo sistema de financiamento público mais justo, adequado ao custo dos investimentos e capaz de propiciar participação e acompanhamento dos próprios contribuintes nas várias fases de sua implantação<sup>15</sup>.

Aqui, também, o IPTU progressivo desempenha papel decisivo, como instrumento tributário de competência municipal.

No caso de São Paulo, a instituição do IPTU progressivo, a partir de 2001, respondeu por parte do aumento da receita total do município, que passou de R\$ 12,179 bilhões, em 2001, para R\$ 13,267 bilhões, em 2004 (valores corrigidos em novembro de 2004 e divulgados pela Assessoria de Imprensa da SF em 30.12.04). O maior investimento na cidade e recursos vindos de impostos majorados para a minoria mais rica da cidade permitiu, não somente a elevação da receita, mas também o aumento de isenções e descontos. Esse desempenho inclui a forte queda da arrecadação líquida, em virtude do pagamento da dívida municipal com a União, que consumiu R\$ 5,232 bilhões (amortização, juros e encargos) da receita total de R\$ 49,247 bilhões entre 2001 e 2004. No presente, de cada dez paulistanos, sete pagam menos do que pagavam antes, ou não pagam nada de IPTU.

Linhas de pesquisa de urgente atualidade deveriam correlacionar a estabilização dos valores do solo em regiões de maior valor nominal e sua

---

<sup>15</sup> Uma interessante experiência de aplicação prática e avaliação da Contribuição de Melhoria em municípios do Paraná pode ser aquilatada pelo conjunto de obras públicas financiadas pelo Programa Paraná Urbano, vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Urbano daquele Estado. Ver GOELZER, J. e SAAD, P. *O desenvolvimento da contribuição de melhoria no programa Paraná urbano*. Curitiba, Paranacidade, 1999.

desestabilização em áreas objeto de recentes melhorias urbanas ou de maior crescimento demográfico relativo, e projetar impactos espaciais da evolução socioeconômica e dos padrões de assentamento nos respectivos valores do solo, quantificando níveis potenciais de apropriação pública da mais-valia imobiliária (Luco y Simioni, 2001).

Outra dimensão fundamental da ação do setor público é a celebração de parcerias com outros agentes públicos e a iniciativa privada; porém, parcerias com um conteúdo socialmente direcionado:

“O debate em torno de um novo papel para o Estado e, sobretudo, de novas formas de relação deste com os demais atores que incidem diretamente sobre a constituição das cidades se organiza hoje em torno dos temas da descentralização, autonomia local e das parcerias. É na definição desses termos que os modelos de gestão urbana se diferenciam, notadamente nas formas de constituição de parcerias, pois o Estado brasileiro, mesmo em seus momentos áureos de força, foi grande parceiro da iniciativa privada, favorecendo os interesses do capital através, por exemplo, da injeção direta de recursos públicos para salvar empresas da bancarrota ou concessão a estas, sem qualquer concorrência, de monopólios de exploração de setores econômicos rentáveis” (Rolnik e Nakano, 2000: 118-9).

Portanto, arrolamos um leque de ações oriundas do governo municipal, que incidem sobre as decisões de investimento e os critérios locacionais das empresas, bem como permitem captar recursos fiscais, por parte do poder público, provenientes da mais-valia imobiliária. Conjugados aos programas de geração de emprego e de renda e à articulação metropolitana, esses instrumentos e políticas - acrescidos da aplicação dos dispositivos previstos no Estatuto da Cidade -, consubstanciam uma estratégia que permite, ao governo da cidade, colocar-se em sintonia com a dinâmica estrutural de crescimento urbano, na medida em que corrige anomalias, contrabalança a rigidez e as práticas monopolistas do mercado do solo (Harvey, 1980: 143), e induz uma expansão orientada por critérios de equanimidade social.

Ademais, o PDE (somado às demais políticas públicas municipais) abre caminho para a desconcentração de recursos, principalmente públicos, no espaço urbano, e o ataque à espiral de desigualdades geográficas oriundas da apropriação diferenciada do solo na cidade (*idem*, 2004: 238).

Não obstante cada caso deva merecer a adoção de uma combinação fiscal e instrumental particular, o importante é que o setor público esteja aparelhado para

combiná-los e utilizá-los de forma pragmática, sem prejuízo das determinações gerais contidas na legislação urbanística. Estamos privilegiando, neste trabalho, a abordagem da função arrecadatória dos instrumentos (em especial, da outorga onerosa do direito de construir), mas, de nenhum modo, isso implica qualquer hierarquização *a priori* de seu uso na prática cotidiana das grandes cidades.

Não se deve perder de vista que os instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas são *ad hoc*, não-permanentes, e seu objetivo – como já mencionamos – não é necessariamente o de ampliar a receita fiscal. “Pensar que com os instrumentos de recuperação de mais-valias pode-se substituir o [imposto] predial ou pensar que se podem converter na principal fonte de recursos municipais é ilusório; há que concebê-los como um componente de um sistema fiscal mais amplo, que o harmoniza e cria sinergias entre o sistema fiscal e o sistema regulatório da cidade” (Smolka, 2003: 379).

## 9. GESTÃO E PLANEJAMENTO LOCAL: UMA RESENHA CRÍTICA

É inegável que se devem ter presentes as limitações para os poderes locais confrontarem, com eficácia e resultados sociais expressivos, constrangimentos oriundos de esferas situadas além de sua competência. Mesmo em uma situação financeira qualitativamente diferente da atual, a capacidade de prover serviços e investimentos públicos estaria longe de atender plenamente à demanda. Uma cidade como Nova Iorque, por exemplo, possui um gasto *per capita* vinte vezes maior que o de São Paulo. Uma média de 23 grandes cidades norte-americanas gasta cerca de sete vezes mais por habitante que São Paulo (Rezende e Silva, 1999: 187). Os processos de descentralização em curso implicam, antes, uma redivisão do trabalho no interior do Estado, salvaguardando para os governos nacionais apenas as funções estratégicas e delegando, para os níveis subnacionais, as tarefas penosas, decorrentes do ajuste estrutural (Levy, 1997: 20).

Some-se a isso a evidência de que aspectos fundamentais para o futuro da cidade não estão sob gestão municipal, como as questões de segurança e saneamento básico, além das políticas fiscal e monetária definidas pelo governo federal, com seus impactos sobre o nível da atividade econômica e, em consequência, sobre os níveis de emprego e renda, mas também sobre o endividamento municipal e os encargos financeiros pagos pelo município.

Levando em conta tais constrangimentos, deve-se atentar, porém, para o fato de que o poder público de uma cidade mundial do porte de São Paulo possui, em contrapartida, uma margem de manobra não negligenciável, sendo que, de suas *performance* e credibilidade, irradiar-se-ão impulsos centrífugos, com implicações políticas e econômicas em outras esferas de poder, inclusive internacionais. As cidades mundiais não estão sendo desconectadas de suas bases econômicas originárias e passando a inserir-se em um circuito exclusivo e fechado, embora de extensão planetária, conforme esclarece um estudioso do assunto: “Significa, ao contrário, que elas [as cidades globais], se posicionando nas interfaces entre a economia globalizada e os mercados local, regional, nacional e macro-regional, atuam como elos de transmissão

e fontes de irradiação de pulsões econômicas e financeiras surgidas em qualquer parte” (Albuquerque, 1999: 21).

São Paulo ingressa na era da globalização com demandas pesadas, a exigir do poder público esforço extra na condução equilibrada de uma nova etapa de desenvolvimento econômico, minimizando os riscos que ameaçam o seu futuro e maximizando as oportunidades já hoje dinamizadoras de vastos setores econômicos. A cidade, como organismo vivo, faz com que os desdobramentos resultantes de transformações não possam ser inteiramente previstos, muito menos quando se trata de mudanças ocorridas ao sabor do mercado (e dos grandes interesses que o manipulam), sem mecanismos planejados que as direcionem ou induzam de acordo com critérios socialmente estabelecidos: “o caráter orgânico da cidade tanto encerra potencialidades de desenvolvimento e melhoria como riscos de deterioração e morte” (Wilheim, 1982: 219).

Esses riscos são claros e expõem aspectos de ruptura tanto física quanto social, com tendências de agravamento, quais sejam: insuficiência de transporte coletivo, colapso no sistema viário, enchentes, uso do solo fora de controle, poluição, descaso na preservação da memória cultural e ambiental urbanas, desemprego, exclusão social, déficit habitacional, habitações precárias, ensino deficiente, perda de identidade cultural, marginalidade, violência, dentre outros. Nesse sentido, “a ausência da cidade para o cidadão tem o seu lado perverso também para o projeto das elites”, pois ela passa a ser “lugar de confronto e não de satisfação dos desejos” (Gadelha, 2004: 147).

As oportunidades, em contrapartida, apontam rumos que poderão dinamizar uma nova etapa do desenvolvimento. Hoje a cidade já conta com um terciário forte, polariza as negociações do Mercosul, explora como poucas metrópoles o mercado das mega-exposições comerciais, é sede de empreendimentos de ponta no campo tecnológico e de ensino, apresenta uma vida cultural intensa, e o turismo cultural e de negócios reúne grandes perspectivas de crescimento.

Nesse sentido, o recuo, tanto dos governos nacionais quanto subnacionais, de atuar como provedores diretos de infra-estrutura e incentivadores das atividades produtivas, “abre um outro espaço de ação pública, (...) distanciado da lógica que preside as decisões orientadas pelo mercado, que somente poderá ser preenchido pela cooperação entre esses governos - principalmente os subnacionais -, a iniciativa empresarial e a comunidade” (Albuquerque, 1999: 23). Semelhante critério de conduta requer mecanismos de planejamento e gestão essencialmente novos, participativos e socialmente compromissados.

O processo de planejamento e o plano urbano, em particular, “deve ser a expressão democrática da sociedade, se se pretende combater a desigualdade”, afirma Ermínia Maricato. E prossegue: “o *processo de formulação participativa* de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isto porque ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes” (Maricato, 2000: 180).

É certo que muitos planos diretores e suas matrizes modernistas-funcionalistas caíram em descrédito nos últimos tempos, pelas concepções tecnocráticas que os presidiram, os fracos resultados que apresentaram e sua usual circunscrição aos domínios da “cidade legal”, nos quais poderosos interesses imobiliários hegemonomizam as políticas urbanas. Não se pode pretender, porém, que apenas do instrumento normativo geral, que é o Plano Diretor, se preencham as condições de um processo de planejamento urbano holístico, eficiente e equilibrado. Na cidade de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico é um momento de um complexo de ações políticas mais abrangentes, as quais – ao longo da gestão 2001-2004 -, envolveram, como vimos:

- a fixação do IPTU progressivo - como importante instrumento de justiça fiscal e captação de rendas imobiliárias pelo poder público, além de, no campo estritamente tributário, envidar esforços no sentido de minimizar a guerra fiscal atualmente gravando o Imposto sobre Serviços;
- o orçamento participativo – uma experiência inédita de organização da consulta popular na dimensão de uma metrópole como São Paulo (Sánchez: 2004) - e os programas de inclusão digital, com a criação de mais de uma centena de telecentros;
- a profunda revisão das Operações Urbanas - até hoje contemplando básica e exclusivamente o interesse do investidor privado e desvinculadas de uma visão estratégica do desenvolvimento municipal e metropolitano;
- a criação de novos instrumentos de intervenção do setor público no espaço urbano e de ordenamento desse mesmo espaço - neste caso, reportando-se, em especial, à paisagem urbana e ao zoneamento (cujo atraso e inadequação já eram identificados por Wilhelm em seu trabalho de 1982), com o estabelecimento de novos critérios para a estética da cidade, a edificação e os respectivos usos do solo, e

- a descentralização político-administrativa da gestão municipal, por meio da criação das Subprefeituras e da elaboração dos Planos Diretores Estratégicos Regionais - corolários do Plano maior com as especificidades locais -, que pautarão sua ação estratégica nas respectivas áreas de abrangência<sup>16</sup>.

Deve-se agregar a esse complexo programático o desenvolvimento de relações nacionais e internacionais com outras cidades, organismos e redes de cidades, governos nacionais e regionais e instituições multilaterais, visando ampliar parcerias, convênios, intercâmbio cultural entre os povos, fortalecer mecanismos democráticos de gestão urbana e interferir nos assuntos mundiais que digam respeito aos poderes locais.

A esse propósito, a globalização impõe a revisão da especialização produtiva das cidades, a definição de parcerias, buscando solucionar problemas que não são especificamente locais, e a descentralização da cooperação internacional, não obstante o reconhecimento da continuidade do papel estratégico dos Estados nacionais na implementação de políticas de desenvolvimento (Mattoso, 2001/2002: 120).

A afirmação da centralidade do Estado-nação não impede o reconhecimento do crescente entrelaçamento dos componentes externos e internos nos sistemas políticos, gerando demandas e expectativas, que levam ao inevitável envolvimento subnacional nas negociações comerciais externas. As necessidades específicas emanadas de condições e interesses locais são, não raro, ignoradas ou mal conduzidas pelas macroestruturas de poder. Os próprios “governos nacionais acham cada vez mais inviável atender aos interesses da comunidade, partindo de um único centro de poder. Com freqüência, problemas complexos simplesmente não respondem a planos mestres idealizados no centro (...). Grandes estruturas burocráticas centralizadas, muitas vezes, não têm conhecimento e flexibilidade para tanto” (Hocking, 2004: 94-5).

Os novos padrões de mudança regional e global transformam o contexto da ação política. O Estado nacional divide a cena com outros centros de poder, públicos e privados. Ao longo do presente trabalho, nunca deixamos de reconhecer que o déficit de credibilidade do Estado central assume contornos estruturais e funcionais, de responsabilidade coletiva e não apenas das burocracias governamentais, pois é “resultado da ineficácia operacional de suas instituições e, às vezes, de sua excessiva

---

<sup>16</sup> A reorientação das prioridades da Prefeitura de São Paulo e os resultados das políticas públicas de combate à pobreza urbana nos primeiros dois anos da administração Marta Suplicy mereceram uma avaliação detalhada em OLIVEIRA, C. A. B. *Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo*. São Paulo, Publisher Brasil, 2004.



colonização por parte de interesses privados”, incapazes de ser confundidos com algum tipo de interesse geral (PNUD, 2004: 65).

O incremento da cooperação entre governos locais de distintos países reforça sua internacionalização até o ponto em que algumas regiões passam a executar políticas externas próprias (UN-DESA, 2003: 61; Jakobsen, 2004).

Por sua vez, um dos obstáculos mais comuns para as atividades de cooperação internacional descentralizada, desejando apoiar o desenvolvimento econômico de um território, é a atomização dos atores locais e a ausência de um núcleo sólido de apoio para projetos de impacto e sustentáveis. As Agências de Desenvolvimento Local suprem essa lacuna, garantindo critérios de planejamento, viabilidade financeira e eficácia aos projetos de investimento (ILO *et. al.*, s/d: 32).

Mas, atenção: é importante não descuidar o imperativo (ainda mais para um país das dimensões do Brasil) de essas Agências estarem articuladas em rede e pautarem seu funcionamento e planos de ação no planejamento mais abrangente de cunho regional e nacional. A competitividade das cidades deve se circunscrever nesses parâmetros. Afinal, o que se exige, em respeito aos critérios de equidade e sustentabilidade buscados, é desconcentrar o desenvolvimento, e não reforçá-lo ainda mais nas regiões-pólo, o que requer articulação regional e nacional. Satisfeitas essas condições, a criação de uma Agência de Desenvolvimento para a Região Metropolitana de São Paulo cobra justificação, ancorada em projetos viáveis e inovadores.

O exposto fomento à desconcentração do crescimento urbano pela implementação de novas centralidades de bairro e a requalificação de áreas degradadas da cidade, na capital paulista, nos Planos Diretores Regionais das Subprefeituras, possibilita otimizar fortes, positivos e sustentáveis elos de ligação entre os processos mais amplos de desenvolvimento econômico e suas repercussões na coletividade.

De igual maneira, o PDE e suas ramificações sub-regionais inauguram uma original apropriação do tema da função sócio-ambiental da cidade, inexistente na história do planejamento urbano em São Paulo (Maglio, 2005). A pobreza urbana, por exemplo, incorpora as dimensões social e ecológica em suas causas e manifestações.

Falta, contudo, apontar uma condição essencial para que planos urbanos saiam da prancheta e se transformem em realidade: a vontade política e a concertação dos atores para sua implementação. Em São Paulo, porém, essas condições não foram (ou não puderam ser) satisfatoriamente preenchidas. Também pelo fator tempo – não somente o Plano Diretor Estratégico, como também os trinta e um Planos Diretores

Regionais e a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo foram elaborados e aprovados no curso de uma única gestão -, não ocorreu a indispensável mobilização dos agentes e forças sociais capazes de sustentar a aplicação de seus instrumentos, consolidar o lastro financeiro das intervenções estratégicas previstas, bem como solidificar parcerias para desencadear um conjunto de investimentos público-privados catalisadores da renovação urbana no território metropolitano e direcionar o eixo das transformações programadas no espaço da cidade.

Muito embora esses problemas tivessem sido significativamente minimizados no nível das Subprefeituras, quando do processo de discussão pública - com elevado grau de participação popular e marcados conflitos de interesse - dos Planos Diretores Regionais, não se logrou neutralizar aquela lacuna original.

Nessa mesma lógica, careceu o PDE, no processo de sua construção, de um compromisso (ou pacto) negociado com o setor imobiliário para identificar pontos de convergência e as necessárias ações do poder público no sentido de fomentar inversões privadas, estimular novas centralidades e Operações Urbanas, assim como viabilizar um esquema abrangente de recuperação de mais-valias fundiárias.

A conjunção negociada e transparente de interesses permitiria ganhar tempo e desencadear, ainda antes de finalizar a gestão 2001-2004, programas de requalificação urbana paradigmáticos, apontando um caminho de difícil reversibilidade em face de previsíveis alterações na condução política do Executivo municipal.

Simultaneamente, se criariam inéditas condições virtuosas para câmbios de natureza institucional e para o alargamento da atuação municipal no sentido metropolitano e regional, abrindo um campo de pressão política sobre o Governo do Estado para uma atuação mais efetiva de apoio às demandas paulistanas e dos municípios que compõem a Grande São Paulo.

A própria atuação da Secretaria de Relações Internacionais – outro feito notável da gestão municipal no período – ganharia ainda maior relevo, capitalizando a imagem da cidade e multiplicando parcerias externas para os projetos públicos urbanos – e, numa etapa subsequente, se estruturando para atrair recursos privados internacionais, como o faz a Direção de Promoção Econômica da Municipalidade de Barcelona (2004), por exemplo.

Trabalharia na mesma direção o envolvimento mais efetivo de instituições de pesquisa e da própria Universidade na elaboração e na implementação do Plano, prejudicado pelo *timing* político que se devia observar.

São reparos que não têm o intuito de diminuir o mérito dos procedimentos adotados, os quais, em grande medida, se revelaram como a saída pragmática mais adequada nas circunstâncias. A leitura que fazemos – devemos notar, mais uma vez - parte de uma avaliação positiva *a priori* do processo que conduziu à elaboração e posta em prática do PDE, como uma conquista da administração municipal e um inegável ganho para a cidade. No entanto, queremos destacar, sobretudo, as insuficiências político-institucionais e os riscos que ações dessa envergadura acarretam, em face do ineditismo da iniciativa e do preço (muitas vezes injusto) que se tem de pagar pela fragilidade de vetores endógenos e exógenos essenciais em projetos abrangentes de mudança social.

Deve-se ressaltar que o envolvimento e a pactuação social podem ser obtidos em momentos subseqüentes, ao longo da vigência do PDE, assim como na sustentação de projetos específicos decorrentes do Plano: o *Bairro Novo* (incluído na Operação Urbana Água Branca e condicionado, para sua implantação, à permissão legal para a ampliação do estoque construtivo da área) constitui um bom exemplo nesse último sentido. Todavia, nossa proposição afirma que o *timing* político da capitalização plena do PDE em benefício da cidade foi ultrapassado, pois remete ao período de sua discussão e aprovação. Naquele momento decisivo, o investimento político do governo na conscientização da população e na arregimentação dos atores sociais deixou o Plano com fraca sustentação para avanços ulteriores (ou para a defesa do conquistado, como parece ser a tarefa depois da posse da nova administração, no início de 2005).

A organicidade do conjunto de ações previstas no PDE ressentiu-se, ainda, de um estudo prospectivo de natureza econômico-financeira, que perscrutasse as oportunidades rentáveis dos investimentos associados às novas áreas estratégicas de expansão urbana (ou, pelo menos, de algumas delas), dando concretude e gerando interesse empresarial pelas iniciativas perseguidas. O tempo também aí conspira contra, mas não impede a realização de sondagens aproximativas.

Cabe ressaltar, ademais, um fator fundamental que não se logrou atingir em São Paulo, na formulação e na implementação do Plano Diretor: o envolvimento, a conscientização e a mobilização do próprio governo municipal, e o conseqüente compromisso de todas as Secretarias e Autarquias com objetivos e projetos do PDE, adequando e gerando sinergia com os programas setoriais, e garantindo sustentabilidade política ao Plano, impulsionado pelo próprio seio da equipe de governo. A setorialização e a fragmentação da máquina pública respondem, em parte, por essa

deficiência, pois a esfera do planejamento não pode estar circunscrita a tais constrangimentos, sob o risco de comprometer a efetividade de seus propósitos.

Esta foi uma grave carência, explicada, em parte, pelo cronograma curto de tempo que guiou o processo de elaboração, discussão pública e aprovação do PDE. No âmbito formal, tratou-se de incorporar a máquina de governo na formulação do Plano, pela constituição de um Corpo Técnico Inter-Secretarial, que se reuniu várias vezes e produziu diversos trabalhos comuns. Essa providência garantiu a estrita consistência técnica do PDE. Mas estamos nos referindo, aqui, a um outro nível de compromisso e engajamento, o propriamente político e estratégico. Este não ocorreu e sua ausência compromete a execução de eixos básicos de intervenção do Plano, os quais dependem, sobretudo, da vontade política para sua implementação, vontade esta que deveria ser demonstrada pelo conjunto do corpo administrativo municipal, no momento seguinte à aprovação do PDE, com iniciativas arrojadas, firmes e sinalizadoras (aos agentes econômicos e à população em geral) dos caminhos e propósitos aspirados.

Estaria plenamente justificada, quando da aprovação do PDE, uma ampla campanha de comunicação e de esclarecimento à população sobre o projeto de cidade que se propunha implementar. Essa lição é válida para o futuro. O imaginário coletivo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de mudança. “Ao produzirmos coletivamente nossas cidades, produzimos coletivamente a nós mesmos” (Harvey, 2004: 210), colocando em movimento um conjunto de forças realimentadoras de grande impacto político.

Repetimos: a utilização equilibrada e em conjunto dos instrumentos urbanísticos previstos no PDE, derivados do Estatuto da Cidade, exige, pela sua complexidade técnica e seu impacto nos interesses estabelecidos dos agentes imobiliários e da população, um certo tipo de concertação política e a priorização negociada das ações, além de um sólido respaldo da coletividade. No âmbito da administração pública, a integração do Plano Diretor com os Planos Plurianuais de Investimento e com os orçamentos-programa é indispensável para a organicidade das medidas preconizadas. O perfil da administração municipal do PT tornava exequível a construção de um pacto pelo desenvolvimento de São Paulo. Entretanto, essa inegavelmente difícil e complexa, mas indispensável, engenharia política esteve longe de ser lograda no governo que formulou o Plano e as chances de obtê-lo na atual gestão municipal são pífias.

Por fim, deve-se sublinhar que, pelo projeto original do PDE encaminhado pelo Executivo à deliberação da Câmara Municipal, a gratuidade construtiva valeria até uma

vez a área do terreno. Já o texto final aprovado pelo Legislativo manteve o índice gratuito em duas vezes o tamanho do lote em mais da metade da cidade, seguindo classificação do antigo zoneamento (as Z-2). Isso atendeu às reivindicações do setor imobiliário e conduziu a uma expressiva perda na arrecadação extra-orçamentária estimada para o FUNDURB, o que torna ainda mais pertinente a afirmação de que a efetividade dos efeitos urbanísticos e fiscais do PDE depende da sinergia na utilização conjunta dos instrumentos previstos e da vontade política nela embutida.

Com a alteração procedida, a venda de metros quadrados adicionais vai render muito menos do que os R\$ 262 milhões anuais previstos<sup>17</sup>, quando a lei foi proposta, e deve alcançar, segundo cautelosas estimativas preliminares da própria SEMPLA, o valor de R\$ 148 milhões anuais (exclusive negociação de CEPACs), a partir dos próximos cinco anos, na melhor das hipóteses (Barbara, 2005). Esse montante foi obtido com base na estimativa de um volume anual de 831.215 m<sup>2</sup> de outorga onerosa e corresponde à previsão de continuidade na expansão de 25% na área construída de imóveis verticais de alto e médio padrão no município, na próxima década (deduzindo-se as áreas não computáveis para o cálculo do CA, como garagens). Na medida em que parcela expressiva da venda de potencial construtivo advém das OUs, a receita do FUNDURB, propriamente dita, não ultrapassará, nas regras vigentes, R\$ 40 milhões anuais.

Para se ter uma idéia do montante original da outorga onerosa, ele praticamente equivalia, em 2002, ao volume de recursos orçamentários disponíveis no exercício para investimentos líquidos (e deliberação nas assembleias do orçamento participativo). A recomposição da receita original prevista para o FUNDURB exigirá, necessariamente, a diminuição do coeficiente gratuito, quando por ocasião da revisão do PDE, em 2006.

De igual maneira, o impacto alardeado pelo *lobby* imobiliário em relação aos coeficientes construtivos fixados foi significativamente minimizado, tanto que a outorga onerosa não se refletiu, no ano da plena vigência dos novos índices (2004), na alteração do preço dos terrenos ou na diminuição do IPTU arrecadado na capital. Desse mesmo modo, é de se esperar que, até o momento da revisão do PDE, fixado para 2006, os efeitos da venda de potencial construtivo se limitem ao perímetro das Operações

---

<sup>17</sup> Valor obtido pela SEMPLA por intermédio da ponderação da quantidade de metros quadrados construídos na cidade entre 1991 e 2002 e o perfil construtivo dessas edificações, de acordo com o TPCL. Foram consideradas apenas as construções verticais de alto e médio padrão e aplicado um fator redutor. Ver capítulo 7 desta Tese.

Urbanas e, no restante da cidade, suas conseqüências sejam de conteúdo propriamente urbanístico e não-fiscal.

Fazendo justiça, o compromisso da condução do governo municipal e da equipe da SEMPLA, a quem foi confiada a responsabilidade pelos passos seguintes à aprovação do PDE (os Planos das Subprefeituras e a Legislação de Zoneamento), permaneceu inabalável: as complexas tarefas e estreitos prazos foram observados e os novos instrumentos legais de planejamento e normatização vieram à luz, representando um inegável ganho para a cidade e um trunfo para a administração.

Contudo, o percurso para a construção da cidade do futuro, com a correção das anomalias atuais, a efetivação (no seu pleno potencial) dos instrumentos urbanísticos e financeiros previstos, além da consecução de projetos estratégicos de novas centralidades e frentes de expansão urbana, se tornou mais árduo.

Um valioso momento de “engate” político surgiu quando a cidade de São Paulo postulou sua candidatura a ser sede dos Jogos Olímpicos de 2012. Um leque de apoios bastante amplo foi construído, incluindo o ativo engajamento do Governo do Estado nos trabalhos de preparação do Dossiê de Postulação. O projeto olímpico foi desenhado em conformidade com o PDE e se pautou por um elevado nível técnico e uma concepção presuntiva de que os Jogos deveriam trazer ganhos para a cidade e seus habitantes, a fim de requalificar e revitalizar o conjunto do sistema urbano.

Tal visão nada tinha a ver com a construção de “enclaves” fortificados isolados da malha urbana e com a edificação de “elefantes brancos” de difícil utilização depois do evento. Infelizmente, a prática cartorial prevalecente no Comitê Olímpico Brasileiro (COB) falou mais alta e o projeto do Rio de Janeiro – com as características “isolacionistas” acima referidas – triunfou, mas foi logo eliminado, na fase seguinte da disputa internacional. São Paulo perdeu, assim, a oportunidade de imprimir uma poderosa e necessária marca ao seu processo de revitalização.

Todavia, malgrado os percalços nessa caminhada, a cidade conta, agora, com um Plano mestre e um conjunto de normas urbanísticas para orientar e financiar seu crescimento, viabilizando legalmente a aplicação do Estatuto da Cidade e a garantia da função social da propriedade. Dos projetos estratégicos previstos, já enfatizamos que as OUs possuem maior potencial imediato de alavancagem, não apenas por já terem sido testadas ao longo de mais de uma década e contarem com um instrumental adequado de apoio e gestão, como também pelo fato dos novos projetos (sustentados no próprio

Estatuto da Cidade) incorporarem mudanças que previnam anomalias ocorridas na experiência anterior.

Uma cidade da natureza de São Paulo pode se beneficiar de ações urbanas desse tipo, porquanto possui um mercado imobiliário e financeiro dinâmico, com significativa circulação de capital monetário, e frentes alternativas de expansão urbana, o que possibilita acordos públicos-privados de redistribuição de mais-valias fundiárias proveitosos para ambos os lados, num “jogo de vencedores”, no qual os parceiros podem contabilizar ganhos mútuos.

O aspecto desfavorável da ênfase nas Operações Urbanas advém do caráter restritivo na aplicação dos recursos arrecadados com a venda de potencial construtivo, limitado por lei, ao mesmo perímetro onde foram arrecadados. Essa característica dá ensejo à aplicação casuística desse instrumento urbanístico em áreas determinadas pelo mercado imobiliário, descolada da perspectiva abrangente propiciada pelo Plano e sem a necessária interação com a visão da cidade na qualidade de um todo orgânico<sup>18</sup>.

Além da necessária articulação das iniciativas localizadas com as linhas-mestras do PDE, tal efeito concentrador pode ser minorado ao se propiciar economia de recursos orçamentários, liberando-os das regiões-alvo das OUs para áreas mais carentes do município (aos quais se somaria a receita do FUNDURB).

A incorporação ativa dos agentes envolvidos na construção da cidade amplia sobremaneira o potencial dos instrumentos de recuperação da valorização imobiliária para a efetividade da política fundiária urbana, que deve integrar, em seu escopo, quatro itens básicos: arrecadação, redistribuição, controle do uso do solo e do mercado de terras (Furtado, F., 1999: 120-1).

A mudança de orientação política na Prefeitura de São Paulo, com o término do mandato da titular do cargo, membro do PT, e a ascensão ao poder do PSDB (gestão 2005-2008), provavelmente trará perdas para a cidade, no que diz respeito ao leque de políticas públicas aplicadas no território urbano e que granjeou, para São Paulo, crescente reconhecimento internacional. No período 2001-2004, não somente se logrou recuperar a credibilidade do setor público, concretizando parcerias e interlocuções com o setor privado improváveis nas administrações anteriores – dado o grau de corrupção que atingiu a máquina administrativa municipal –, atraindo grandes eventos para a

---

<sup>18</sup> Valendo-se da comparação entre experiências de urbanismo dentro e fora do Brasil, as Operações Urbanas em São Paulo são objeto de uma criteriosa avaliação normativa na Tese de Doutorado de José Magalhães Jr., *Da arquitetura da cidade à arquitetura do edifício: a Operação Urbana como instrumento do Projeto Urbano* (São Paulo, FAU-USP, 2003).

cidade (como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento - UNCTAD XI -, em junho de 2004), projetando a imagem de São Paulo no Brasil e no mundo (algo que jamais havia sido feito) e construindo redes de apoio técnico e financeiro com organismos internacionais, mas, simultaneamente, se materializou um conjunto significativo e inédito de investimentos sociais, na maioria concentrados em áreas periféricas urbanas<sup>19</sup>.

Afinal, o combate à exclusão não é somente um problema de justiça social, mas também uma condição de desenvolvimento econômico.

O expressivo reconhecimento desses avanços veio com a eleição da Prefeita Marta Suplicy como primeira presidente da nova organização mundial *Cidades e Governos Locais Unidos-CGLU* (fundada em maio de 2004, em Paris), co-dividindo o cargo com os Prefeitos de Paris e de Pretória, capital administrativa da África do Sul.

Outra previsível consequência desfavorável, oriunda da alternância política no comando da administração municipal, advém do enfraquecimento dos mecanismos de governança democrática que a gestão 2001-2004 empreendeu, para alcançar a convergência de interesses em prol do desenvolvimento (Cohen: 2001).

É possível, contudo, que a administração 2005-2008 dê maior relevo ao aspecto do desenvolvimento econômico da cidade (ou a faceta “global”, empresarial, de sua dinâmica), o que a anunciada criação de uma Agência de Desenvolvimento faz prever. O reforço das ações de planejamento no seio da máquina governamental – incorporando, além do planejamento urbano, o orçamento público e o plano estratégico de governo, ou plurianual -, também aponta na mesma direção. A lógica estritamente econômica de gestão deve se impor, dissociada de uma visão mais ampla, incorporadora dos aspectos sócio-territoriais da gestão descentralizada, integrados de forma orgânica na prática política urbana.

A ênfase econômica não nos parece, a princípio, inadequada. Mas, isolada, ela se torna conservadora e excludente. O ideal seria que houvesse uma combinação (sobretudo improvável) das duas estratégias, e que as mesmas se traduzissem numa forte ação política do governo municipal, no sentido da criação de novos mecanismos de gestão metropolitana.

---

<sup>19</sup> Por coincidência, a mesma percepção – favorável ao governo de Marta Suplicy - está presente no artigo publicado em *The Economist*, da semana de 31.01 a 06.02.05 (“Taming an urban monster?”), no qual também se estabelece uma interessante demarcação política e social entre PT e PSDB.



O enfoque metropolitano seria altamente vantajoso para São Paulo, pois há um vácuo de poder e iniciativas nesse campo, que a liderança da capital paulista, alargando sobremaneira o escopo de sua atuação e acoplando-a à intensificação das relações internacionais da cidade (na esteira da inserção ativa do Brasil na arena externa, propiciada pelo Governo Lula), poderia preencher.

Por sua vez, as áreas metropolitanas e as regiões podem se transformar, no Brasil e em outras partes do mundo, em poderosos agentes do desenvolvimento econômico e territorial. Elas permitem superar a atomização das cidades, democratizar o poder e reforçar o peso político – por intermédio de uma nova e complexa estrutura institucional - das cidades-regiões na arena global; em particular, viabilizar sua representação no sistema ONU.

A RMSP constitui palco privilegiado para implementar programas de desenvolvimento econômico e social, atrair investimentos e angariar apoio de fundos internacionais. De igual modo, conforma uma dimensão territorial mais adequada para fortalecer a sinergia das ações urgentes e indispensáveis para se evitar o colapso da infra-estrutura de transporte, comunicações e saneamento básico, dentre outras<sup>20</sup>.

Faz-se mister admitir, em resumo, que a gestão municipal paulistana 2001-2004 explorou as fronteiras das possibilidades operacionais e programáticas do poder público nas circunstâncias de uma cidade global até então inconsciente de sua condição, com graves comprometimentos financeiros e com uma máquina administrativa sucateada. Combinou significativos e inovadores investimentos sociais, geograficamente concentrados nas áreas de exclusão, com uma atuação arrojada de projeção da cidade, no Brasil e no mundo, sobretudo em fóruns políticos internacionais. Em cada setor da administração municipal, avanços de relevo puderam ser creditados. Diálogo e ações concretas foram estabelecidos com todos os segmentos da população. Se as insuficiências na condução estratégica e integrada dos programas de governo e na

---

<sup>20</sup> A Lei Federal nº 11.107, promulgada pelo Presidente da República em 06 de abril de 2005, “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências”. Esses consórcios podem ser associações públicas ou pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Eles permitem a vinculação de entes da Federação – municípios, Estados e o Distrito Federal -, para desenvolver projetos e atividades de fundo comum. Representa um apreciável avanço na matéria, pois (entre outros méritos a serem testados na prática) introduz um princípio de flexibilidade que viabiliza arranjos metropolitanos de múltiplas finalidades e a captação de recursos ([www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)). O Governo do Estado de São Paulo resolveu, de sua parte, sacudir o imobilismo na matéria e lançou, em 03.05.2005, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano – por incrível coincidência, logo após o fim do governo do PT na capital e a ascensão do PSDB -, reunindo os 39 Prefeitos da RMSP, o qual, apesar de restrito na sua composição e no seu escopo, constitui um (tímido) avanço.

mobilização da cidadania não credenciam a administração do PT, em São Paulo, a atingir a escala de um verdadeiro modelo de gestão local em uma grande cidade, é forçoso reconhecer que a rica experiência de apenas quatro anos chegou muito perto daquele ideal. Ela foi bastante positiva e pedagógica. Merece, por isso, com urgência, uma reflexão crítica e um esforço teórico que, ao aclarar seus méritos e deficiências, lance luz sobre os verdadeiros pontos de estrangulamento da questão urbana no Brasil: a ausência de instituições modernas, eficientes e democráticas que assumam, para si, o desafio do desenvolvimento regional planejado, integrado, sustentável e equilibrado no país.

Estamos tratando de Planos Diretores e estratégias econômico-territoriais em grandes espaços urbanos, tarefas insubstituíveis e impostergáveis dos poderes locais. Mas a hierarquia das determinações está situada mais além e, nessa progressão, existe um vácuo institucional e de ações conseqüentes, altamente deletério, no Brasil. Pois entre as cidades e os Estados não há instâncias mediadoras efetivas e legitimadas para dar conta da alocação de recursos vinculados aos investimentos em infra-estrutura, que transcendem as jurisdições municipais e, sem os quais, o desenvolvimento nacional tende a atolar em deseconomias de toda a ordem.

Se o Estatuto da Cidade sem dúvida representa um substancial avanço no tratamento do tema urbano no país, ele é insuficiente para equacionar os estrangulamentos crônicos àquele relacionados, como o problema dos congestionamentos de trânsito e da circulação em geral (e à necessidade de viabilizar meios de transporte rápido nos anéis exteriores metropolitanos, por exemplo).

Os Planos Diretores podem ter eficácia local, muito embora - salvo em casos isolados onde tenha se logrado concertação de interesses e procedimentos - não atinjam realidades sub-regionais e dificilmente se articulem, organicamente, com planos de desenvolvimento de alcance nacional. “O intrincado tecido de morfologias que transpõem fronteiras político-administrativas, sejam de municípios, estados ou países, exige repensar práticas de planejamento e gestão, concebidas no âmbito de municípios autônomos. São anacrônicos os instrumentos tradicionais de planejamento urbano, pois não contemplam exigências extralimites municipais” (Moura, 2004: 283-4). Consideramos, porém - como já deixamos claro inúmeras ocasiões -, os Planos Diretores importantes instrumentos de gestão pública e de responsabilidade social dos agentes políticos e econômicos envolvidos na construção da cidade. Essa constatação

não impede de reconhecer que o tema possui inúmeros outros desdobramentos espaciais.

As pontes institucionais de conexão intra-regionais no Brasil estão desatualizadas ou simplesmente inexistem<sup>21</sup>. Os espaços metropolitanos (cuja própria malha de relações transcende as atuais demarcações administrativas e exigem reconceitualização) são carentes de sustentação e de diretrizes macro-espaciais que ordenem seu crescimento e evitem o espraiamento populacional, tão oneroso para os cofres públicos. Os ganhos nesse campo se traduzirão em equidade social, controle demográfico em zonas já saturadas, abertura de novas frentes de expansão e aumento da competitividade do próprio país, que tem nessas centralidades urbanas os motores de seu desenvolvimento.

O Ministério das Cidades, criado no Brasil no governo do Presidente Lula, poderia dar uma grande contribuição na discussão do tema, que requer consensos prévios, antes de se transformar em providências legais conseqüentes e em planos de ação integrados.

Afinal, as redes, que estruturam os espaços metropolizados, exigem a ampliação territorial da abordagem do fenômeno urbano, de natureza supralocal, evidenciando a “escala regional do urbano” e a necessária “incorporação da noção de região nas análises urbanas” (Lencioni, 2004: 163).

Outros países e regiões avançam nesse aspecto crucial. A título de exemplo, a China experimenta, na atualidade, interessantes iniciativas de planejamento, que superam a dicotomia local-nacional. A cidade de Shanghai, nesse aspecto, implementa um Plano Diretor, cujo objetivo consiste não apenas em adaptar suas diretrizes em relação aos planos nacionais, como também incorporar ações voltadas para seus entornos rural e regional, atenuando, com o auxílio de programas de fomento empresarial e geração de empregos, eventuais impactos negativos derivados da atração que o intenso crescimento de Shanghai exerce sobre outras regiões do país (Shanghai: 1999).

No âmbito das ações voltadas ao desenvolvimento econômico propriamente dito, associado a preocupações e a articulações regionais, mais uma vez, Barcelona dá o exemplo, implementando iniciativas para atrair investimentos e conjugá-los com objetivos internos de excelência urbana e qualidade de vida (Barcelona, 2004), traduzidos nos arrojados projetos urbanísticos da capital catalã.

Nessas e em outras regiões do mundo, existem demonstrações eloqüentes de que há um grau de liberdade na escala local em relação à estratégia dominante num país (Lipietz, 1996: 15), que pode ser substancialmente otimizado, na hipótese de contextos regional e nacional favoráveis, combinando esses dois elementos (caso da China), e na presença de uma institucionalidade mundial desenvolvimentista e verdadeiramente multilateral, ainda a ser construída.

## 9. 1. Grandes projetos urbanos

Com base em assertivas e exemplos, o que tratamos de delinear acima é um conjunto de políticas e estratégias que lograram se aproximar – em tese, mas também, em muitos casos, na prática - das fronteiras de intervenção possíveis para uma grande cidade nos marcos da globalização contemporânea. O grau de efetividade de cada uma dessas políticas, em seu conjunto, bem como o detalhamento das insuficiências do arcabouço de gestão integrada do Executivo municipal em São Paulo no período 2001-2004, que limitou o alcance das ações programadas e seu agrupamento num complexo coerente e inovador de políticas públicas municipais, é algo que ultrapassa as pretensões deste ensaio. Contudo, este esforço deve ser empreendido, na medida em que consideramos a teorização crítica da experiência um momento fundamental para avançar em direção a práticas mais conseqüentes e efetivas no futuro.

Na medida em que claros compromissos políticos e o tratamento integrado da matéria sejam estabelecidos e cumpridos, parece-nos equivocado reduzir projetos de potencialização da imagem da cidade e da auto-estima de seus habitantes às experiências de puro *marketing* citadino, às estratégias de configuração da “cidade-empresa-cultural”, cujos preceitos urbanísticos vêm sendo extraídos das experiências de requalificação adotadas em muitas cidades, majoritariamente no continente europeu (mas também com forte penetração nos EUA, no ideário de muitos organismos internacionais e ocupando crescente espaço na agenda de cidades latino-americanas), embora seu exemplo acabado – e profícuo – reconheça Barcelona e, em menor medida, Bilbao, como paradigmas.

---

<sup>21</sup> Ver nota 20.

É patente o caráter mercadológico das iniciativas do chamado planejamento estratégico, ou “empreendedorismo urbano” – alçadas, de mera, mas potente, ideologia, a uma verdadeira “ciência” de gestão, ou seja, a gestão estratégica -, quando levadas ao paroxismo da “imagem” da cidade, da unilateralidade na consideração de motivar as forças do mercado e atrair novos investimentos, da venda do urbano como um “produto”, escancarando, nesses casos, as portas da mistificação e do engodo, mormente em cidades do Terceiro Mundo. Tal postura fica evidenciada nas seguintes considerações: “(...) as técnicas de marketing urbano freqüentemente estão associadas à promoção do local para o *cliente externo*: visitantes, investidores, indústrias, empreendedores” (Rabi, 2001: 12-3 – grifos no original).

Por mais que essas iniciativas sejam úteis em vários aspectos das políticas locais – e vamos ressaltá-los a seguir -, é preciso ficar evidenciado, de partida, um limite claro ao poder que projetos específicos têm de transformar cada uma das cidades: trata-se da competição interurbana, que tende a operar como um “poder coercitivo externo” (Harvey, 1996, 56), padronizando condutas e minimizando resultados, cujos efeitos só podem ser atenuados pelo peso das disposições regionais e nacionais a que os núcleos urbanos estiverem submetidos.

Os grandes projetos urbanos são mostrados, em geral, como exemplos de intervenção no mercado, visando à redução das enormes desigualdades sociais e espaciais, quando, na verdade, em muitas ocasiões, estas sofrem apreciável acentuação (UN-HABITAT, 2004a: 5). Mesmo nesses casos, contudo, a avaliação do impacto e dos resultados da revitalização de áreas urbanas degradadas não deve descuidar os efeitos sobre a imagem da cidade como um todo, cujos eventuais benefícios podem trazer ganhos permanentes, que incidem, de maneira indireta, sobre todos os seus habitantes.

É evidente que a imagem e a apresentação adequadas da cidade possam – e devam – ser elementos importantes e componentes ativos de uma política de requalificação urbana, e de que a maioria das cidades possui uma imagem mista, cujos aspectos positivos devam ser realçados e os negativos revertidos. Tal reversão não constitui um fim em si mesmo, mas envolve políticas públicas estruturais como meios para a melhoria da qualidade de vida e a conseqüente construção da imagem positiva da cidade.

Nesse sentido, os grandes projetos urbanos necessitam de uma forte inversão pública, nas primeiras etapas, para estimular as inversões privadas e o funcionamento do mercado do solo, e fazer com que as cidades, que atravessam crises e processos de

reestruturação espacial e econômica, possam modificar sua imagem para atrair investidores. Um dos principais desafios da América Latina consiste justamente em fazer com que a institucionalidade pública e o interesse geral prevaleçam nessas intervenções urbanas de grande dimensão, para gerar cidades mais equitativas (Lungu, 2004: 53 e 63).

Assim, ciente dos justos questionamentos de que esse modelo de gestão urbana possa ser alvo (Arantes, 2000; Fernandes, 2001), do primado dos “imperativos da racionalidade instrumental de mercado”, de que esses planos estratégicos possam incorporar (Ribeiro, 2001: 153-6) e da inconveniência - para dizer o mínimo - da importação acrítica de qualquer padrão ou regras de conduta forâneas, é inegável que São Paulo precisa, com realismo e lucidez, encarar frontalmente e negociar, de forma madura, com a componente internacionalizada e com os segmentos de ponta de sua economia. Na mesma medida, impõe-se considerar as novas realidades abertas pelos mecanismos da globalização (por mais distorções que os mesmos acarretem) e tratar de condicionar-lhes a direção, no âmbito das possibilidades e limitações da municipalidade paulistana (e de qualquer poder local), mas com coragem e ousadia políticas, no sentido da criação de novas centralidades, de um desenvolvimento com critérios sociais e inclusivos e da construção de uma cidade mais humana, em suma.

Ademais, é justo observar que processos dessa natureza lograram incorporar mudanças substanciais nos espaços urbanos das cidades, na mesma medida em que tais transformações, em geral, alavancaram dinâmicas de impactos positivos e mais abrangentes no conjunto do espaço urbano. Os exemplos atuais abarcam o mundo inteiro e vão desde a requalificação de antigas áreas portuárias ou centros históricos degradados, passando pela reconversão produtiva de cidades (Pittsburgh, nos EUA), até a criação de novas frentes de expansão urbana, especialmente desenhadas, sob controle público e numa multiplicidade de formas.

As críticas lúcidas às estratégias de empreendedorismo urbano reconhecem nesses processos, se bem sucedidos, o condão de “ajudar a criar um sentido de solidariedade social, orgulho cívico e lealdade ao lugar, e mesmo permitir que a imagem urbana forneça um refúgio mental em um mundo no qual o capitalismo alija cada vez mais o senso de lugar” (Harvey, 1996, 60).

David Harvey conclui o raciocínio realçando a virtualidade dessa mobilização de recursos das cidades se converter num “progressivo corporativismo urbano, dotado de um agudo senso geopolítico de como construir alianças e conexões espaciais para

mitigar ou mesmo desafiar a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista e dominar a geografia histórica da vida social” (*idem*, 62)<sup>22</sup>.

Às afirmações anteriores temos a observar, por um lado, que apenas sob o comando do Estado nacional e balizado por políticas ativas, que preservem o interesse social, essa possibilidade tende ao sucesso; por outro, que São Paulo começou a trilhar esse caminho – de compromisso mundial entre as cidades – na gestão 2001-2004, cuja provável interrupção (ou reversão) no governo municipal seguinte constituirá mais uma inegável perda de qualidade na gestão urbana.

Nesse particular, merecem realce os paradigmas de que nos valem anteriormente para ilustrar planos urbanos com interface regional: Barcelona, com o novo distrito @32 (referência ao artigo da antiga lei de zoneamento, que designava a área como distrito industrial), onde se desenvolve a implantação de um pólo de alta tecnologia e, mais importante no significado e na dimensão, o distrito de Pu Dong, em Shanghai, representando, na prática, toda uma nova cidade erguida na margem do Rio Huang Po, oposta ao centro urbano tradicional, que concentra ultramodernas torres de escritórios e comércio, grandes parques e áreas verdes, indústrias de alta e média tecnologias, habitação e educação, o novo aeroporto internacional, até um trem intra-urbano de levitação magnética, em fase experimental de utilização, alcançando a velocidade de 420km/h.

São Paulo precisa de intervenções de porte, que carreguem consigo o simbolismo de uma nova época e desencadeiem pacotes de investimentos privados nas áreas prioritárias, definidas pelo planejamento da cidade. Para tanto, é necessário um setor público capacitado, que coordene esses processos e tenha lastro financeiro para erguer a infra-estrutura necessária - a venda de potencial construtivo é um forte apoio, conjugado a outros mecanismos já descritos de redistribuição de mais-valias.

Tais pré-requisitos são corroborados por um plano democraticamente concebido e executado de forma a lhes dar sentido social, sustentabilidade, articulação metropolitana e orientação estratégica, elementos estes que traduzam a firme vontade política, conducente dessas intervenções, sob o primado do interesse público. Se as

---

<sup>22</sup> Quase duas décadas depois da elaboração desse texto, Harvey revela maior descrença nas estratégias de revitalização urbana. O quadro-denúncia contundente dessas práticas, em Baltimore (EUA), revela os efeitos socialmente perversos da requalificação neoliberal, no contexto de pesados subsídios estatais para viabilizar espaços elitistas e fragmentados. O pano de fundo é a crise econômica que atinge a cidade; ela manifesta-se na fuga de indústrias e na perda de empregos (Harvey, 2004: cap. 8.1). Fica a dúvida, porém, acerca de qual seria a melhor estratégia a ser seguida em casos como esse, que está longe de constituir exceção à regra.

primeiras condições foram razoavelmente satisfeitas no PDE, a última (eminentemente política) ainda pode ser considerada bastante insuficiente.

As afirmações acima não ignoram as limitações estruturais desses processos para promover mudanças de mais amplo alcance, afetas a outras instâncias de poder. Por tal razão, é sempre prudente acautelar-se contra tendências mistificadoras, que tratam de vender as estratégias locais como o *locus* exclusivo de atuação das forças políticas e sociais da “pós-modernidade”.

Porém, o que queremos deixar consignado é que não necessariamente essas políticas de promoção estratégica das cidades devam estar submetidas aos interesses do grande capital e, particularmente, do capital imobiliário, mas, sim, que elas podem e devem incorporar outras lógicas sociais mais inclusivas e estar articuladas com visões mais transcendententes do processo de mudança sócio-econômica, no país e no mundo. Renovar (*reestruturar*, melhor dizendo) a cidade é também renovar a política (Sennett, 2002: 413-4) A versão excessivamente ideologizada das políticas urbanas (como é o caso da maioria dos estudos críticos anteriormente citados e que têm no trabalho de Ferrari, 2004, um exemplo eloqüente) perde a capacidade de oferecer perspectivas viáveis de governança local, capaz de combinar a lógica macroeconômica com a necessidade de investir na melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

O desenvolvimento de uma região, no longo prazo, depende profundamente de sua própria capacidade de organização política e social para modelar seu futuro. Já discutimos, anteriormente, a importância dos arranjos institucionais de cunho local e regional, visando a alavancar vantagens competitivas dinâmicas, como uma característica potencialmente positiva da contemporaneidade. Não custa reenfatar a centralidade dos agrupamentos produtivos – ou *clusters* – para mobilizar energias e recursos endógenos latentes nessas economias, adensando cadeias de valor econômico, partindo-se do capital humano e do organizacional disponíveis, provocando externalidades aglomerativas de particular relevância para pequenas e médias empresas industriais, e, gerando efeitos sinérgicos sobre o desenvolvimento regional como um todo (Haddad, 2002). No Brasil e em São Paulo, ainda estamos longe de encetar políticas regionais consistentes com esses objetivos, já que uma empreitada dessa envergadura só deve se viabilizar no contexto de uma visão de conjunto e no âmbito de estratégias inclusivas e transformadoras, sob coordenação estatal, nas respectivas esferas de jurisdição.



Mais uma vez, o enfoque macro-espacial deve predominar nas abordagens locais. As linhas de pesquisa mais avançadas da atualidade enfatizam as íntimas conexões existentes entre as motivações locais das empresas e “o papel crítico das estruturas sociais das regiões, os arranjos institucionais, os mecanismos de ampliação e difusão de conhecimento e (...) os fatores culturais” (Klink, 2001: 29).

Por seu turno, o velho conceito da capacidade empreendedora como fenômeno inteiramente individual não é mais válido: ele tem se tornado, de maneira crescente, um esforço coletivo (Chang, 2003: 35). Se o ambiente inovador é propiciado pela eficiência coletiva, a qual inclui, dentre outros elementos, o suporte estatal, seu correto entendimento requer uma abordagem supra-local, capaz de identificar “quais fatores externos podem viabilizar parcerias locais, necessárias para evitar que os efeitos centrífugos da globalização dominem sobre as suas forças centrípetas” (Klink, 2001: 64).

O caminho da reconstrução dos Estados nacionais, muito especialmente em países periféricos, certamente passará pelos poderes locais, mas avançando além da forma de uma mera política de descentralização. Trata-se de um amplo programa de “(...) reconstrução, a partir de baixo, dos corpos políticos e identidades cidadãs e da própria institucionalidade de um novo Estado. Nesse percurso, os grandes municípios ou metrópoles deverão ocupar, muito provavelmente, um lugar preeminente e decisivo para as demais unidades federadas” (Fiori, *apud* Maricato, 2001: 67), no contexto de um projeto de desenvolvimento, que privilegie o enfoque territorial integrado e sustentável, cuja coordenação é da competência do Estado central – fundado numa “economia mista”, equidistante dos extremos, tanto do estatismo e do planejamento de comando, quanto da economia irrestrita de mercado (Sachs, 2002: caps. 5 e 6).

Talvez seja útil, neste ponto, retomar brevemente o debate sobre o papel do Estado, com que iniciamos o presente trabalho, e, na constatação da prevalência de práticas mercantilistas na competição interestatal contemporânea (e não apenas entre Estados nacionais, mas, como vimos, também entre cidades e regiões), aplicar a distinção entre “mercantilismo benigno e maléfico” introduzida por Gilpin. Se o mercantilismo “maléfico” é ilustrado pelos choques econômicos entre as nações que caracterizaram o século XVIII e o período, nos anos 1930, entre as duas guerras mundiais, e busca do triunfo de um sobre os outros Estados e a acumulação do poder nacional, no “benéfico”, “esse objetivo está relacionado às metas nacionais econômicas e sociais, tais como o emprego, o controle da política macroeconômica e a preservação

de indústrias importantes” (Gilpin, 2002: 439-40), salvaguardando valores e interesses da sociedade. Se essa distinção é insuficiente face aos nossos propósitos, expressando uma dicotomia estática e maniqueísta, ela serve para distinguir caminhos de política econômica nacional que ainda se encontram na ordem do dia.

No âmbito do questionamento recente do papel do Estado na economia, tornou-se corrente a crítica às *government failures*, fundada na percepção de que o governo não é um guardião imparcial do interesse público, com uma ilimitada capacidade de recolher informações e direcionar decisões, mas uma organização composta e influenciada por indivíduos guiados por interesses próprios e de grupo.

Se isto é certo – e o estatismo das “décadas desenvolvimentistas” o confirmam -, essa constatação não pode levar à crença de que o interesse egoísta é só o que conta. Os agentes sociais tomam tais ou quais atitudes também guiadas por valores morais, os quais devem limitar a usurpação privada do domínio público, mais do que reduzir o escopo da intervenção estatal. Outros mecanismos de controle (públicos) se fazem necessários, inclusive nas organizações privadas. A visão cínica da política pode encorajar os políticos e burocratas a descartar a porção de moralidade que possuem, o que, aí sim, seria desastroso (Chang, 2003: 187-9).

No intuito de evitar a privatização da gestão do desenvolvimento da cidade, os programas conseqüentes de descentralização exigem o reforço qualitativo das instituições centrais:

“O que parece evidente é que os fatores de escala e complexidade exigem uma maior e mais moderna, como também mais decisiva, intervenção do Estado, o que contradiz a quem sustenta que o papel deste último deve se limitar a ‘facilitar’ o desenvolvimento urbano. As grandes intervenções urbanas são, em essência, públicas e requerem sempre o investimento do Estado, o qual demarca os limites de ação das associações público-privadas” (Lungo, 2004: 40 e 42).

Na direção apontada, a adequação da estrutura organizacional das máquinas administrativas das grandes cidades nos países em desenvolvimento, tornando-as mais ágeis e eficientes, criando novas ferramentas de ação e potencializando a legitimidade política necessária para implementar os arranjos institucionais que a contemporaneidade está a exigir, impõe-se, destarte, como imperativo inadiável, diminuindo sensivelmente

o grau de incompatibilidade entre a velocidade de demanda da sociedade e a capacidade de resposta do Estado.

Em São Paulo, a descentralização político-administrativa da gestão, através da criação das trinta e uma Subprefeituras, constitui um experimento inédito no mundo, pela sua dimensão, originalidade e impacto sobre a governabilidade. Além do mais, a descentralização permite atacar diretamente as três principais deformações provenientes do padrão centralista de governo: a ineficiência, a corrupção e o reforço da desigualdade social e territorial, esta última pelo acesso discriminatório dos cidadãos às instâncias públicas de decisão (Santos e Barretta, 2004: 27-30)<sup>23</sup>.

Por sua vez, a dinâmica urbana atual, no Estado de São Paulo, “não busca urbanizar espaços rurais ou desenvolver cidades. Esse processo já está consolidado. Agora, a questão é de metropolizar os espaços urbanos existentes. Ou seja, trata-se de imprimir aos espaços urbanos características da metrópole, porque muitas atividades, até então exclusivas da metrópole, necessitam ser reproduzidas fora dela” (Lencioni, 2004: 157), para a continuidade da expansão do capital.

Nessa ótica, as metrópoles, através de sua administração pública, devem assumir uma postura ativa e arrojada, estabelecendo uma agenda democrática de prioridades urbanas, politicamente informada, de abertura para o mundo e ciosa de sua importância, no esforço coletivo por uma ordem planetária mais humana.

Em termos de São Paulo e do Brasil, a nova institucionalidade que se requer deve prever a construção de um marco regulatório para as regiões metropolitanas (que reconheça sua especificidade e sua qualidade de ente político próprio) e a interação orgânica com espaços e instituições regionais no quadro de uma ação nacional planejada para otimizar recursos, prevenir deseconomias e encorajar o equilíbrio e o desenvolvimento, de preferência num contexto global mais equânime e redistributivo.

Não é tarefa fácil ou de poucos anos. Tudo isso pressupõe conflitos, contradições e estratégias de transição. Porém, o caminho e o rumo são inequívocos: resta percorrê-los com ousadia e lucidez.

Afinal, a condição de pólo econômico direcional e de cidade mundial permite extrair a conclusão de que, por tais características, aqui se travam disputas cujo desfecho terá importantes conseqüências num contexto muito mais amplo, para não

---

<sup>23</sup> Consultar, também, CAPUCCI, P. F. e GARIBE FILHO, R. N. (orgs.), *Gestão local nos territórios da cidade: ciclo de atividades com as subprefeituras*. São Paulo, PMSP/Secretaria Municipal das Subprefeituras, 2004.

dizer “global”. Essa condição implica um potencial de hegemonia cultural aberto à ação esclarecida dos atores políticos e sociais e que requer ser democraticamente canalizado, pautado pelo respeito à pluralidade e à diferença de opiniões e valores, cuja plena manifestação constitui pressuposto de uma globalização mais humana e autenticamente *universal*.

Pois é próprio da especificidade do urbano seu caráter de “mediação das mediações”, sendo que daí advém a nuclearidade das grandes cidades na conformação de uma ordem social humanista e universal no planeta: “[a cidade] se situa num meio termo [ativo e não-passivo], a meio caminho entre aquilo que se chama de *ordem próxima* (relações dos indivíduos em grupos mais ou menos amplos, mais ou menos organizados e estruturados, relações desses grupos entre eles) e a *ordem distante*, a ordem da sociedade, regida por grandes e poderosas instituições (Igreja, Estado), por um código jurídico formalizado ou não, por uma ‘cultura’ e por conjuntos significantes” (Lefebvre, 1969: 47 – grifos no original). Essa ordem distante, superior, por seus aparatos ideológicos, de Estado e de instituições privadas, se projeta sobre a ordem próxima, nela se encarna e nela se transforma, sofrendo seus influxos e pressões, matizados, filtrados e transformados pela mediação urbana.

Por mais importância e autonomia que os fenômenos da urbanização assumam no mundo contemporâneo, estes permanecem, em muitos aspectos decisivos, sujeitos à lógica de estruturas universalistas, sistêmicas. O volume crescente de capital fixo, que domina a paisagem das grandes cidades, a criação de necessidades e da demanda efetiva, e os circuitos de produção, apropriação e circulação da mais-valia continuam reguladas pelas condições que Harvey chama de sociedade industrial – embora essa denominação (utilizada em 1973, data da publicação do trabalho em referência) não mais reflita as transfigurações que o capitalismo vem sofrendo, o que o próprio autor reconhece em obra posterior (1992), quando admite que o caráter flexível passa a fazer parte orgânica do aparato produtivo (e as linhas de demarcação inter-setorial se tornam muito mais difusas). Mas vale a pena acompanhar seu raciocínio, que delimita precisamente os campos dialeticamente relacionados:

“A urbanização fornece a oportunidade para o capital industrial dispor dos produtos que cria. Nesse sentido, o processo de urbanização está, ainda, sendo impulsionado pelos requisitos do capital industrial. A urbanização cria novos desejos e necessidades, novas sensibilidades e aspirações, e na medida

em que estas adquirem desenvolvimento autônomo o urbanismo pressiona o capitalismo industrial. Mas, os limites de resposta e a taxa de evolução são governados pelas condições relacionadas ao capitalismo industrial mais do que ao urbanismo” (Harvey, 1980: 268-9).

Assim sendo, a ordem próxima interage e “permite” a existência da ordem distante, e, nesse entrelaçamento contraditório, dialético, inscreve-se – fortalecido pelas condições da globalização contemporânea – o espaço de ação das megacidades, possívelmente de um autêntico cosmopolitismo cultural, motivado pelas forças de diferenciação que engendra.

## 9. 2. Cidades e utopias

Restituir o sentido da obra, nas palavras de Lefebvre, vinculada ao valor de uso, por oposição ao produto, valor de troca por excelência, e colocar a apropriação do espaço-tempo urbano acima do domínio privado, remete-nos à dimensão da utopia, porém, uma utopia concreta, compreendida através de duas acepções: uma, do próprio filósofo francês, para quem “as instâncias do possível só podem ser realizadas no decorrer de uma metamorfose radical” (*idem*: 106); outra, acoplada à anterior, imprime contornos reais e concretos à esfera das possibilidades: “(...) o utópico muitas vezes é fruto da percepção de dimensões secretas da realidade, um afloramento de energias contidas, que antecipa a ampliação do horizonte de possibilidades aberto a uma sociedade” (Furtado, C., 2001: 425).

Lembra Milton Santos que “a especificidade do espaço é sua inércia-dinâmica, que reproduz ativamente a realidade social e também é dimensão ativa no devir das sociedades. As formas espaciais são duráveis (ligadas a modos de produção precedentes), mas vivificadas pelo processo social” (*apud* Vêras, 2000: 66-7).

O mundo se transforma numa rede de relações sociais e, dentre suas diversas regiões, existe não somente um intercâmbio de pessoas e de mercadorias, mas também um fluxo de significados, configurando o que alguns estudiosos definem como “cultura global” (Hannerz, 1994: 251). Essa trama interativa, contudo – repetimo-lo -, não prescinde da diversidade e dos vínculos territoriais e nacionais, eivados de contradições e subsumidos à lógica mercantil.

No interior dessa rede, “o desenvolvimento tecnológico e as conseqüentes mudanças urbanísticas não acontecem por si sós – está tudo interligado a interesses políticos e sociais, estratégias econômicas e valores culturais complexos” (Moreno, 2002: 111). As grandes cidades mundiais constituem, mais que nunca, o *locus* dos novos movimentos anti-sistêmicos decisivos no encaminhamento das soluções possíveis em períodos de transição histórica, de “caos sistêmico”, como o que atravessamos (Arrighi e Silver, 2001: 299).

Ao longo das páginas precedentes, percebemos que o fenômeno urbano contém, em si, a tensão entre a continuidade e a mudança, o embate entre a conservação de práticas e costumes, por um lado, e as pulsões transformadoras, por outro. Estas, necessariamente, envolvem sempre um certo “ajuste de contas” com o destino, um desafio à espontaneidade natural das coisas, que, na coletividade humana, está muito próxima do estado de “darwinismo” social.

Nesse sentido, qualquer projeto de transformação societária carrega consigo a incerteza e o risco das mudanças. Aqui também a flecha do tempo não percorre uma trajetória unilinear: a possibilidade de reversão está sempre presente, precisamente pelo fato de se tratar de um projeto humano, que afronta a ordem natural das coisas e tenta imprimir um caráter consciente, regulado, controlado, teleológico, à desordem imperante.

A propósito, Giddens afirma: “O mundo social tornou-se, em grande parte, organizado de uma maneira consciente, e a natureza moldou-se conforme uma imagem humana, mas estas circunstâncias, ao menos em alguns setores, criaram incertezas maiores – a despeito de seus impactos – do que jamais se viu antes” (Giddens, 1997: 77).

O enfoque proposto neste trabalho abriga uma perspectiva integradora, uma cosmovisão, desde a dimensão subjetiva do indivíduo (aspirante à “totalidade psíquica”), passando pela indispensável consideração das diversas esferas nas quais o espaço global interage, a partir das micro-realidades locais, até o plano histórico-universal. O problema científico da modernidade está indissolúvelmente ligado à investigação dos vínculos entre as partes e o todo (Amin, 1998: 120). Essa é uma herança inestimável. Sem perder de vista, contudo, de que a totalidade é uma proposta integradora e uma postura ideal, pois, sob um enfoque epistêmico, o pensamento científico jamais poderá esgotar a totalidade real, mas só acede a ela por aproximações sucessivas (Lukács, 1967: 233 e 240-1).

Com o propósito de reforçar a necessidade de uma nova postura das ciências sociais perante o processo de conhecimento, mais uma vez nos valem de Wallerstein, para quem “o trabalho de teorização, tanto quanto a história, jamais chega a seu termo, porque todo o nosso saber, por mais válido que nos pareça no tempo presente, revela-se transitório em um sentido cósmico, porquanto está ligado às condições sociais em que foi adquirido e construído” (Wallerstein, 2003: 76).

Numa outra clave teórica, o prisma analítico abrangente que postulamos, integrador de perspectivas e individualidades com a totalidade social e o universo, encontra termo e tradução na concepção do filósofo húngaro Georg Lukács, para quem “o desenvolvimento de formas superiores de sociabilidade é o fundamento ontológico da constituição de individualidades cada vez mais complexas ao longo da história, ou, em outras palavras, é o movimento da totalidade do ser social o momento predominante na elevação da singularidade humana em individualidade autêntica” (Lukács, *apud* Lessa, 1997: 100).

Ou, como acentua Guattari num prisma ideológico distinto, “é exatamente na articulação: da subjetividade em estado nascente, do socius em estado mutante, do meio ambiente no ponto em que pode ser reinventado, que estará em jogo a saída das crises maiores de nossa época” (Guattari, 1990: 55).

A plena complexidade da tarefa de transformação da vida humana se apresenta no mundo atual, quando o elevado desenvolvimento da produção social descortina a virtualidade da construção de uma utopia possível. Essa utopia carrega consigo a *contradição*, atributo indelével da realidade social e individual (Wallerstein, 1986). Afinal, não podemos descurar a evidência de que a luta por um mundo melhor constitui componente indissociável da experiência humana, em qualquer tempo e lugar, e sempre deverá contornar poderosos obstáculos para encontrar seu curso e definir sua forma. Em paralelo, é provável (e desejável) que novos horizontes espaço-temporais sustentáveis apontem para uma ordem social superadora da economia-mundo capitalista (Harvey, 2004: 255), pelo menos em sua forma atual. Contudo, a incerteza quanto aos resultados desses esforços imprime sua marca, pois a sociedade projetada tem de ser pensada, antes de existir concretamente:

“(…) [a nova sociedade] não é um produto da natureza, mas algo antinatural, decorrente da vontade dos homens (do espírito); não traz em si, portanto, os elementos necessários à sua reprodução (re-posição), pois, ‘colocada’ (posta)

pelo espírito, por ele terá de ser re-colocada, cabendo a ele, portanto, sustentá-la. Destarte, tanto sua existência quanto sua persistência (subsistência) derivarão da vontade dos homens, de sua tensão em mantê-la. Não há, portanto, repisemos, nenhuma razão de ordem natural para que ela venha a existir ou permaneça existindo” (Costa e Motta, 2000: 52).

Com propriedade, assevera Ilya Prigogine: a natureza e a história humana nos apresentam a imagem da criação, da imprevisível novidade, e avança não sobre certezas, mas sobre as possibilidades do universo em evolução e do devir histórico das civilizações, sendo “o possível (...) mais rico que o real” (Prigogine, 1996: 31 e 75; também Wallerstein, 2003: 78 e Amin, 1998: 97).

Wallerstein é taxativo a respeito: “A ciência social precisa recriar a si mesma. (...) Precisa reconhecer que nossas verdades não são verdades universais e que, se houver verdades universais, serão, complexas, contraditórias e plurais” (Wallerstein, 2002b: 192; Said, 1995: 390-1). Se quisermos construir um conhecimento pertinente, “precisamos reunir, contextualizar, globalizar nossas informações e nossos saberes, buscar, portanto, um conhecimento complexo” (Morin, 2001: 566).

A considerável parcela de imponderabilidade e incerteza inscrita, de forma inexorável, em toda ação humana, marca em profundidade os projetos sociais mais genuinamente libertários:

“Meu próprio pressentimento me conduz a basear nossas utopias na inerente ausência de equilíbrio de longo prazo em qualquer fenômeno – físico, biológico ou social. Segue daí que nós não podemos nunca ter um mundo libertário e igualitário estável. Nós podemos, entretanto, alcançar um sistema-mundo que esteja estruturado no sentido da libertação e da igualdade. Eu não estou absolutamente seguro de afirmar como essa estrutura seria ou pareceria. Mas, qualquer que ela pudesse ser, eu assumo que também haveria, no interior de sua operação, uma tendência constante em se afastar, seja da libertação, seja da igualdade” (Wallerstein, 1991: 198).

Na contramão da crença iluminista na marcha inexorável do progresso do conhecimento humano e do domínio sobre a natureza, no primado da razão instrumental que daí deriva e na concepção teleológica do devir histórico, percorremos – isto sim - um caminho estreito entre as leis cegas deterministas e um mundo aleatório, de eventos arbitrários sem causalidade: à criatividade cumpre, aqui, um papel decisivo (*idem*,



2002b: 198-9). É no plano dos conflitos sociais - que encontram nos centros urbanos os palcos privilegiados de sua manifestação -, e, sobrepondo-se a qualquer determinismo tecnológico, que os dilemas e as possibilidades da globalização contemporânea conhecerão suas respostas.

O “mito da cidade perfeita”, destacado por Alceu Amoroso Lima no prefácio à obra clássica de Campanella (1966), descortina perigosas manifestações totalitárias. Um exemplo recente do frio e racional desenho urbano da “cidade ideal” nos foi dado pelas cidades-modelo do socialismo de inspiração soviética. Muitas delas serviriam como padrão, mas, uma delas, em especial – a qual visitamos no início da década de 1980 –, merece destaque: Bucareste, capital da então República Socialista da Romênia.

Nela, a assepsia do ambiente, a monumentalidade da arquitetura (mesclando suntuosas construções neoclássicas com o “realismo socialista”), a magnificência dos jardins e dos grandes bulevares, e a funcionalidade dos conjuntos residenciais (acoplados a pequenos “bolsões” de serviços familiares) se conjugava à desumanização e ao uso oficial do espaço (com a onipresente glorificação do líder da Pátria, Ceausescu), à interdição ao acesso público de áreas inteiras da cidade (como o quarteirão em torno da sede do Partido Comunista), às constantes barreiras policiais e ao rigoroso controle sobre entradas e saídas do perímetro urbano (tornando impossível o deslocamento de um dia à Brasov, nas montanhas da Transilvânia e situada a pouco mais de cem quilômetros da capital) e, enfim, à ausência de espontaneidade e afetividade entre as pessoas. Em tudo e em todos, o predomínio da Razão e da Regra positivista, a hipertrofia da Autoridade, a padronização rígida e a ordem engessada do absolutismo político.

Com o colapso do sistema, não é de admirar que a explosão social desse vazão a um inconsciente coletivo povoado de violência reprimida, como nas gangues de extrema direita e nas máfias, e de um ingênuo consumismo, ávido do mais puro *trash* ocidental.

A rejeição dos padrões insustentáveis da cidade capitalista não deve conduzir aos modelos positivistas guiados pela racionalidade instrumental de apropriação do espaço, nem a idealizações totalitárias e planejadas da interação dos indivíduos no território.

A razão deve guiar a conduta dos indivíduos, mas não pode abarcar tudo. O otimismo acrítico no seu poder e a fé sem limites no progresso fazem lembrar, entre outras mazelas da história, a advertência contida numa famosa gravura de Goya: “o sonho da razão origina monstros” (Fuentes, 2001: 224-9).

Na realidade, o prisma racional e o irracional estabelecem entre si uma relação sutil, alimentando-se de forma recíproca – ou entrando em choque, de forma direta – em determinados estágios do processo de elaboração do pensamento. Certos comportamentos e crenças não-rationais ou irracionais possuem fontes que não podem ser inferidas pela razão (Thompson, 1981: 183).

A característica distintiva que marca os seres humanos em relação às outras espécies de vida na Terra – seu estatuto ontológico, qual seja, a capacidade do homem projetar, mentalizar previamente os meios e objetivos de sua ação -, essa propriedade exclusiva do trabalho humano, atinge na atualidade dimensões nunca imaginadas. A desmaterialização do trabalho avança de maneira vertiginosa. A atividade sobre o projeto substitui velozmente a atividade sobre a matéria. Semelhante realidade e o impacto de nossas ações sobre o ambiente de vida planetário conferem muito mais importância às decisões que venhamos a implementar acerca da construção do futuro, bem como às alternativas de organização social que vierem a ser priorizadas. A urbanização, como um dos principais corolários dessa longa marcha evolutiva, reflete, nos seus dilemas e potencialidades, o conjunto desses desafios, esse verdadeiro “ponto de mutação” no qual nos encontramos.

Assim, construir o futuro possível pressupõe um esforço coletivo complexo e alcança todos os níveis societários e todos os espaços do planeta. Cidades, regiões, países, com suas diferenças e particularidades, conferem sentido à obra comum: humanizar a vida na Terra, tornando-a mais justa e sustentável, respeitando a pluralidade de suas manifestações. “Chegamos a uma condição evolutiva em que há necessidade de fazer opções conscientes não apenas sobre o nosso caminho evolutivo, mas também sobre o de outras espécies” (Harvey, 2004: 280).

A cidade, no horizonte da utopia, seguirá polarizando as virtualidades da existência humana no planeta, processando e irradiando influências em direção às mesmas esferas globais. Corolários da (má) acumulação de eras pretéritas dificilmente serão revertidos. Mas as coisas poderão melhorar, e muito. A nova *polis* não derivará sua vitalidade e resplendor da subjugação de outras cidades e regiões tributárias, como na *Cidade do Sol* ou na Roma imperial. Ao contrário, será plural e aberta ao intercâmbio livre, igualitário e universal. Depositária dos destinos e símbolo das aspirações humanas, “cada cidade recebe a forma do deserto a que se opõe” (Calvino, 1997: 22). Sob uma distribuição de recursos mais equilibrada, é provável que a configuração espacial urbana se apresente mais desconcentrada, a gestão abarque unidades territoriais

maiores que as atuais jurisdições municipais – em círculos concêntricos, a partir da menor unidade local, de poder e participação democrática -, as atividades vinculadas ao tempo livre e ao lazer social nelas assumam maior relevo e a sustentabilidade ambiental se converta em prioridade do dia a dia. Um espaço no qual o *valor de uso* assumam a primazia, expressando a reconquista social sobre o seu tempo de vida, associado ao prazer, à sadia individuação e à atividade lúdica. É uma perspectiva reformista, radical-democrática, mas que permite antever novos tempos para além do liberalismo.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos nosso percurso historiando, de forma breve, a importância das cidades na trajetória humana, como espaço de intercâmbio material e espiritual e receptáculo do dinamismo das civilizações.

As cidades mundiais contemporâneas, na condição de nós estratégicos da economia e da política globais, sintetizam, numa escala ampliada e muitas vezes explosiva, o conjunto das características históricas, atribuídas aos centros urbanos. A questão urbana evidentemente não esgota os dilemas contemporâneos, mas nos parece óbvio que a solução dos problemas que afetam a humanidade passa por ela necessariamente.

São Paulo, nesse particular, é uma tradução cabal dessas determinações, enquanto pólo econômico e cultural de um país como o Brasil, cuja diversificação produtiva - construída arduamente ao longo do século XX - e abundância de recursos naturais lhe conferem uma posição privilegiada no mundo, mas que, paradoxalmente, como herança de um pesado passado colonial e de uma vida republicana marcada pela aguda concentração dos frutos da rápida industrialização, ostenta índices alarmantes de pobreza e desagregação social.

A capital paulista é um verdadeiro microcosmo do país, sinalizando, por um lado, suas potencialidades não apenas de crescimento econômico, mas de autêntico desenvolvimento e projeção internacional de um novo modo de vida, pautado pela miscigenação de povos e culturas, capazes de conviver pacífica e democraticamente nessas extensões tropicais. Por outro lado, aqui se localizam signos evidentes de desagregação social, com o risco de, na ausência de uma ampla e rápida reversão do quadro, assumirem contornos explosivos e, de certo modo, irreversíveis, no lapso de tempo de poucas gerações.

O balanço da administração municipal paulistana de 2001 a 2004 é ilustrativo dos alcances e limites da ação local. Apesar da criatividade, da ousadia e da abrangência das políticas executadas, as insuficiências institucionais de natureza supra-local e a indigência do processo de planificação do desenvolvimento regional no país impõem claros constrangimentos à eficácia da ação. Pelo contrário, conduzem

naturalmente à via da predatória competição entre cidades, o que gera um resultado de soma zero.

O governo municipal de São Paulo naquele período não trilhou esse caminho. Buscou soluções compartilhadas, no âmbito da metrópole, do Estado de São Paulo e da União. No curto tempo disponível, apontou direções possíveis e legou experiências e lições, ainda por serem devidamente avaliadas. O cenário mais promissor que se descortina no plano federal, a partir de 2003, deixa algumas esperanças de que o país possa avançar na rota do desenvolvimento sócio-econômico e na abordagem do problema urbano e regional, dando respaldo às ações conseqüentes, oriundas dos poderes locais comprometidos com aqueles propósitos. Os Planos Diretores, a partir daí, ganharão relevância adicional, integrantes de um tecido instrumental de alcance nacional.

As informações coletadas no presente trabalho confirmam as principais tendências detectadas no tocante ao desenvolvimento e à evolução da capital paulista, seja nos seus aspectos negativos quanto positivos. Senão, vejamos:

- A cidade de São Paulo e sua região metropolitana reforçam sua condição de pólos econômicos direcionais, estendendo sua influência por áreas cada vez mais amplas do território nacional e mesmo para países do Mercosul, para os quais enviam estímulos e sinais irradiados do seu pujante mercado consumidor, bem como das estratégias empresariais e do dinamismo de sua vida cultural.
- A indústria continua sendo um setor econômico impulsionador do crescimento global da metrópole, distribuída ao longo da sub-região, centrada nos gêneros que integram o eixo dinâmico da industrialização nacional e nucleada pelas grandes empresas. O desenvolvimento sustentável da metrópole, da região e do país não pode abrir mão da diversificada base techno-material, arduamente construída entre as décadas de 1930 e 1970, a qual, pelo contrário, requer modernos instrumentos de apoio, que apenas uma política industrial de cunho federal pode contemplar.
- A chamada “interiorização do desenvolvimento”, em voga nos anos 1970 e 1980, na realidade veio beneficiar, no Estado de São Paulo, muito especialmente a região que se concentra num raio de 150 km. em torno do centro paulistano, o chamado “entorno metropolitano” ou “metrópole

expandida”, cujo padrão de referência e complementaridade industriais são pautados pelo núcleo econômico regional, a cidade de São Paulo.

- Em alguns anos da década de 1990, a indústria e as economias paulistana e metropolitana, de um modo geral, voltaram a experimentar taxas positivas de crescimento, além de impulsionar programas de modernização, reforçando seu papel hegemônico no Estado, no país e consolidando a posição de São Paulo como cidade mundial. Tal desempenho, porém, não se confirmou nos anos posteriores, acompanhando (de modo, não raro, amplificado) a pífia *performance* do conjunto da economia nacional ao longo do período e no alvorecer da década atual, a qual somente a partir de 2004 sofre uma inflexão positiva.
- No tocante ao papel da indústria, contudo, a reafirmação de sua importância não implica desconsiderar dois fatos capitais: primeiro que, em termos tendenciais, a cidade deve assumir uma característica cada vez mais terciária. É no comércio e nos serviços que se situam as mais promissoras perspectivas de investimento e rentabilidade empresarial, assim como a maior potencialidade na geração de empregos. Essa tendência, ademais, é compartilhada pela maioria das metrópoles mundiais contemporâneas. Em segundo lugar, as afirmações feitas relativamente ao comportamento da indústria adquirem sua expressão mais cabal se referenciadas não propriamente ao município – espaço no qual o setor secundário da economia vai se amoldando a um feitiço tecnologicamente mais avançado, com plantas físicas reduzidas e baixa absorção de mão-de-obra -, mas ao espaço metropolitano e, principalmente, à metrópole expandida: para essa região é que ocorre a maior parcela das inversões industriais de larga escala. As novas possibilidades abertas pelas transformações tecnológicas permitem a desconcentração física da produção com o forte incremento de sua interconectividade técnica e, desse modo, articular múltiplas unidades produtivas com localizações distintas num processo fundamentalmente integrado.
- A ênfase no reforço de uma nova centralidade industrial, não obstante todas as ressalvas que lhe devem ser acopladas, a mudança de posições relativas entre os setores econômicos e o reconhecimento das radicais transformações ocorridas no seu *modus operandi*, bem como os impactos sócio-espaciais disto decorrentes, tem o propósito de deixar estabelecido que qualquer projeto

regional ou nacional de desenvolvimento sustentado deve partir dessa base material, fruto de esforços históricos de acumulação produtiva que acabaram diferenciando a estrutura produtiva brasileira de suas congêneres latino-americanas. Daí advém a verdadeira fonte da inovação tecnológica, da agregação de valor e da possibilidade de internalização do conhecimento de ponta, gerando reflexos dinâmicos na cadeia produtiva e efetiva competitividade externa. Esse reconhecimento deve nos precaver de aventuras liberais inconseqüentes, fundadas em voláteis fluxos de riqueza financeira.

- Como visto, esse processo de reestruturação industrial não se deu sem traumas e seqüelas sociais: a política econômica federal dos anos 1990 e princípios da década atual favoreceu uma abertura descontrolada da economia, a valorização cambial deprimiu nossas exportações, a omissão do governo estadual, a ausência de uma política industrial e, num plano mais abrangente, de um projeto nacional de desenvolvimento, deixou o país à mercê dos ventos aleatórios da globalização e da especulação financeira transnacional, além de reproduzir, internamente, um padrão econômico concentrador de renda e predatório, em se tratando de recursos humanos e ambientais.
- Sem parâmetros norteadores e políticas concertadas e pró-ativas, a reestruturação produtiva - motivada tanto por imperativos tecnológicos quanto pelas injunções das políticas governamentais (majoritariamente na instância federal) – escolheu, como suas vítimas, os trabalhadores, mormente aqueles vinculados ao mercado formal de trabalho e os segmentos mais carentes da população, que viram suas condições de vida e de trabalho se agravarem sobremaneira como decorrência desses processos. A RMSP foi a que mais sentiu os efeitos dessa crise, como pudemos observar, parcialmente, pela evolução dos indicadores do mercado de trabalho e da segregação sócio-espacial a partir dos anos 1970, além das evidências que o dramático aumento da violência pode propiciar.
- Mas nem tudo deve ser imputado às outras esferas de governo ou às supostas inexorabilidades da economia-mundo capitalista. Um poder local, do porte do Município de São Paulo, está destinado a cumprir um papel cujas repercussões ultrapassam, inclusive, as fronteiras nacionais. Na ausência de

uma postura ativa e socialmente balizada, o que se observa é um quadro perverso de déficits que se acumulam nas mais variadas esferas da vida cidadina, agravando problemas relacionados às deseconomias de aglomeração e ameaçando frontalmente, ao fim e ao cabo, a própria viabilidade da manutenção de São Paulo como pólo econômico direcional de relevância mundial, como é sua vocação. As prioridades de governo das administrações municipais, no período 1993-2000, constituíram fatores de agravamento do caos urbano e dos fenômenos de segregação espacial, pela ausência das condições que caracterizam uma gestão pública dotada dos atributos de ética, compromisso público e responsabilidade social.

- A ação do governo de uma megacidade, de dimensões metropolitanas, como São Paulo, logra efetiva operacionalidade e real capacidade de interferência, em processos de decisão macroeconômica, pela formulação e implementação de *estratégias e políticas de gestão do espaço urbano*. Munido dessa concepção estratégica – complementada por outras visões e posturas mais tradicionais -, o poder arbitral do Estado pode exercer sua função constitucional de garantir a submissão da propriedade privada aos interesses sociais, criando novas fontes de financiamento e gestão dos gastos, com intervenções conseqüentes, democraticamente informadas e economicamente referenciadas. A utilização de instrumentos criativos e modernos de requalificação urbana, no âmbito de processos abrangentes de planejamento, tem o potencial de envolver e atingir, no seu desenho e nos seus resultados, o conjunto da coletividade, bem como reforçar os dispositivos legais previstos no Estatuto da Cidade. Aqui, a captura e a redistribuição institucionalizada de parcela da renda fundiária urbana, pela outorga onerosa do direito de construir e de outros instrumentos urbanísticos e tributários, assume importante significado, o qual teria seus efeitos otimizados no contexto de uma ampla e socialmente justa reforma fiscal de alcance nacional e de novos ordenamentos territoriais.

O quadro de hipóteses que formulamos no início deste trabalho encontra, assim, uma confirmação ambígua, distante das certezas tão ansiadas por uma certa racionalidade científica. Tudo depende de instituições, embates políticos, construção de hegemonias, conflitos ideológicos, difíceis adaptações às dramáticas alterações de escala nos aglomerados urbanos. Porém, a determinação do humano segue afirmada e



deve prevalecer, no complexo de vetores da incerteza, como a instância decisiva de resolução das renovadas contradições inerentes à espécie. Essa constatação, por frágil que seja, deixa um permanente espaço para a esperança.

Sintetizando, sobressai, no estudo que conduzimos, o espaço de atuação do governo local no sentido de contribuir, com a parte que lhe cabe e como instância decisiva e inalienável de articulação institucional dos diversos segmentos da sociedade, com o processo de desenvolvimento da cidade. O fortalecimento do potencial de liderança política legitima-se numa perspectiva democraticamente informada e aberta às novas tendências do cenário internacional, respeitados os direitos e interesses da população, em especial, daquelas parcelas da população historicamente marginalizadas dos mecanismos de decisão e dos programas de fomento urbano. A política dos lugares desempenha um papel insubstituível para se atingir semelhantes objetivos.

O recorte local é, todavia, um recurso analítico válido para o entendimento de especificidades (o funcionamento do mercado imobiliário ou as características do ambiente construído, por exemplo) ou para o desenho e a operação de ações de pequena envergadura. A plena congruência do significado e da dinâmica dos lugares só é adquirida quando se ilumina o caráter relacional das distintas escalas espaciais, vinculando distritos, cidades, metrópoles, micro e macro-regiões, nações e vastidões planetárias. Essa tarefa exige um Estado revigorado, democrático, e munido de instrumentos eficazes de intervenção territorial, nessas variadas escalas geográficas.

No Brasil, a retomada sustentada do desenvolvimento passa pelo equacionamento dos dilemas da metrópole paulista. A implementação de medidas para reverter radicalmente a ausência do setor público, na normatização dos rumos do crescimento urbano, aponta na direção de um desenvolvimento sustentável da cidade, com justiça social, participação popular, programas de inclusão digital (pela difusão eletrônica dos mecanismos de governo), distribuição equitativa dos frutos do crescimento, criação de capacidade de interferência pactuada do poder público sobre as decisões locais das empresas e suas responsabilidades sociais e urbanísticas, recuperação criativa das ferramentas de planejamento urbano e combate à segregação espacial e à exclusão, calcado no respeito aos direitos da cidadania. É urgente construir uma idéia de cidade e região radicalmente inovadora. Para tanto, voltamos a enfatizar a nuclearidade da restauração do primado do interesse público, através de um Estado mais eficiente, democrático e transparente, nas ações e nos resultados.

A globalização contemporânea revaloriza o local, ao permitir conectividade, fortalecer a autonomia e multiplicar vínculos e desdobramentos espaciais, “explodindo” fronteiras político-administrativas tradicionalmente constituídas e hierarquias estabelecidas, as quais, embora continuem vigentes, já não abarcam o conjunto das redes em expansão.

Contudo, já observamos, de forma reiterada, as limitações das cidades na sua ação, pois não apenas elas não dispõem de instrumentos básicos de manejo macroeconômico, como também sua abrangência territorial lhes impede de ter acesso direto a recursos indispensáveis para seu desenvolvimento sustentado. Por mais esforços que se devam fazer na direção de alargar perspectivas e ampliar os horizontes da ação política – e não nos cansamos de enfatizar, nas páginas precedentes, a necessidade de fazê-lo, ressaltando, inclusive, o desenvolvimento da cooperação internacional entre governos locais -, a gestão da cidade é, sobretudo, autocentrada.

As grandes cidades, as regiões no seu entorno, os blocos macro-regionais (os espaços de concertação supranacional, em escala variável) e os poderes globais ganham peso político, às expensas dos Estados nacionais – embora poucos deles detenham considerável poder mundial. Mesmo quando esse poder nacional é mantido, as formas de exercê-lo mudam, em função da crise fiscal dos Estados, a partir da década de 1970, dos novos processos de integração global e do ajuste macroeconômico a que foram submetidos. As pressões sociais por mais eficiência e transparência nas ações do poder público, também explicam essas mudanças.

Ainda admitindo-se que os limites das possibilidades de ação local tenham sido expandidos, atualmente, pelo sistema-mundo globalizado e pelas demandas de participação cidadã, de eficácia e de acesso aos serviços – e o foram, de fato -, o controle da explosão demográfica, a efetividade e a sustentabilidade das políticas urbanas na exploração da fronteira daquelas possibilidades precisam estar respaldadas em planos e programas de sentido mais amplo. Tal exigência de complementaridade pode, certamente, derivar numa demanda política específica dos governos locais consorciados, na busca de horizontes abrangentes de referência e de contextos regionais, nacionais e globais favoráveis ao desenvolvimento sócio-econômico inclusivo.

Isto significa que um planejamento integrado, oriundo principalmente do Estado nacional, delimite áreas de desenvolvimento, condições de fomento da competitividade regional e nacional e, para a formação de arranjos produtivos territoriais, mecanismos de crédito, acesso a mercados internos e externos, permitindo que as estratégias

econômicas locais operem com seus mecanismos (como é o caso da gestão do solo e da recuperação de mais-valias fundiárias urbanas) num marco geral de soma positiva, resultando na ampliação das vantagens competitivas locais e globais da economia do país. Sobretudo, a política industrial e tecnológica do Estado central deve estimular a inovação e a criatividade, descortinando novos espaços, em bases flexíveis.

Além disso, há que se diferenciarem os núcleos urbanos, no que diz respeito a sua polaridade: é difícil estabelecer uma tipologia, mas é certo que uma metrópole, uma grande cidade, uma “cidade-região” ou um centro econômico urbano de características “mundiais”, como São Paulo, possui uma esfera de influência substancialmente distinta se comparados aos pequenos municípios. Para aqueles, a gestão do espaço urbano e as políticas econômico-territoriais tornam-se um ativo estratégico na estruturação da cidade, na regulação do mercado de terras, na ampliação da capacidade fiscal, na captação de recursos de financiamento e na distribuição dos frutos do crescimento.

A revalorização das políticas locais, propiciada pela transnacionalização crescente dos circuitos do capital e pela crise das mediações regionais e, especialmente, nacionais, implica, para as cidades pequenas e médias, desencadear ações de mobilização dos recursos locais, no sentido de potencializar sua inserção em macro-esferas econômicas de dimensão regional. Às grandes cidades, pólos econômicos direcionais, se contrapõem duas alternativas: por um lado, a omissão ou a conivência com o caráter excludente que os atuais processos revestem; por outro, a possibilidade de induzir e interferir nos fluxos de capital, recuperando - pautado pelo interesse público -, parcela dos excedentes de valor gerado no solo urbano e estimulando uma outra lógica de apropriação e financiamento da cidade.

Decorre do anterior o imperativo da ativa participação do Estado (em todos os seus níveis de governo) no planejamento, formulação e coordenação de políticas públicas. Mas, se trata, aqui, de um Estado reestruturado, aberto à participação, muito mais eficiente no alcance de resultados, mais receptivo às tendências do mundo atual e capaz de identificar e defender o interesse público. Um poder de Estado apto a desencadear processos de efetiva governança, ciente de que a gestão pública deve constituir um processo amplamente compartilhado por todos os atores sociais, e cuja dinâmica o credencie a criar e gerir fundos de financiamento de políticas de desenvolvimento, atrair investimentos e dialogar, de maneira soberana, com o mercado. O presente ciclo longo de hegemonia capitalista, a que fizemos referência no início deste estudo, assim o exige.

A diluição das fronteiras nacionais não é, em si, uma meta indesejável. Muito pelo contrário. As dimensões em que se reparte a vida social – desde a esfera da cotidianidade, passando pelos espaços institucionais, que cristalizam vínculos historicamente estabelecidos de etnia, língua, cultura e ideologia, até o plano universal da própria condição humana -, representam um escalonamento que obedece à evolução mesma da civilização material e de seu correlato, no plano espiritual, correspondendo à passagem, lenta e socialmente estratificada, do indivíduo provinciano para a consciência universal.

Essa trajetória não pode ser interpretada em termos histórico-cronológicos estritos, pois o ser humano, desde as mais remotas eras, sempre interagiu com a dimensão do *mistério* da sua existência, contrapartida mística da consciência universal. Embora esse referencial místico corresponda a uma característica talvez inalienável da humanidade, esse universal vai cobrando, progressivamente, um sentido racional e cognoscível, projetando renovadas formas de sociabilidade adequadas aos novos patamares civilizatórios.

Entretanto, uma nova e efetiva totalidade orgânica só se constitui pela articulação dos distintos níveis de intervenção societária – do cotidiano local, passando pelos planos institucionais e de exercício do poder tanto regional quanto nacional, até a universalidade abstrata, o *homem genérico* – numa arquitetura democrática de convivência dos povos do planeta. Nela, o referencial político-territorial seguirá imprescindível. É a fronteira possível de universalização nos marcos históricos vigentes, mas apontando para sua superação.

Será uma dura conquista, para a qual os núcleos populacionais organizados de todo o mundo, rurais e urbanos, pelos “laboratórios de democracia” que representam e as práticas alternativas que propiciam, prestarão decisiva contribuição.

O cosmopolitismo contemporâneo da globalização liberal, por si só, é incapaz de movimentar-se na direção de uma efetiva universalização das riquezas, materializada no mosaico de contribuições locais e regionais, e da conjugação da unidade dos interesses nucleares do gênero humano com a pluralidade de suas manifestações.

O reconhecimento de que os distintos níveis da vida econômica, política e social continuam guardando suas particularidades, vitais para a estruturação de um complexo institucional democrático e pluralista internacional, respeitador da diversidade dos povos, não implica, dessa maneira, nenhuma analogia com concepções autárquicas de políticas locais ou regionais. Semelhante esforço mais pragmático e imediatista não

prescinde – antes, exige – a luta, no âmbito das redes nacionais e mundiais de cidades, pelas estratégias de caráter regional, nacional e global, que venham permitir e respaldar os esforços solidários dos núcleos urbanos e das áreas rurais na direção de uma nova configuração societária, tendo como ponto de partida as realidades nacionais em direção ao orbe terrestre.

A dinamização das forças sociais - as quais, afinal, constituem o maior patrimônio que a cidade pode ostentar - que esse processo deve desencadear, não pode deixar de reverter poderosamente sobre as vantagens estratégicas das cidades protagonistas, sedimentando a única base real de um verdadeiro esforço de desenvolvimento orientado para o ser humano e comprometido com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, R. C. (1999). A região urbana Rio-São Paulo: caracterização. In: REZENDE, F. e LIMA, R. (orgs.). *Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília, IPEA.

ALBUQUERQUE, F. (s/d). Gobiernos locales y desarrollo económico en América Latina y el Caribe. In: GÖSKE, J. (ed.). *La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción*. Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert.

ALMEIDA, L. F. T. de (1995). *Ideologia nacional e nacionalismo*. São Paulo, Educ.

AMIN, S. (1977). *A crise do imperialismo*. Rio de Janeiro, Graal.

\_\_\_\_\_ (1998). *Spectres of capitalism: a critique of current intellectual fashions*. New York, Monthly Review Press.

\_\_\_\_\_ (1999). *O eurocentrismo: crítica de uma ideologia*. Lisboa, Dinossauro.

ANDELSON, R. V. (2000). Introduction. In: ANDELSON, R. V. (ed.). *Land-value taxation around the world – reports on current and historical efforts to apply the principle of collecting the community created value of land to community benefit*. Malden and Oxford, Blackwell Publishers.

ANDERSON, P. (1999). *As origens da pós-modernidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

ARANTES, O. B. F. (2000). Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E.. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

ARANTES, P. (2001). A fratura brasileira do mundo. In: FIORI, J. L. e MEDEIROS, C. (orgs.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, Vozes.

ARAÚJO, T. B. (2000). *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro, Revan - Fase.

ARRIGHI, G. (1996). *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro, Contraponto; São Paulo, Unesp.

\_\_\_\_\_ (1997a). Capitalism and the modern world-system: rethinking the non-debates of the 1970's. Trabalho apresentado nos "American Association Sociological Meetings". New York, 16-20 aug/1996 – Fernand Braudel Center.

\_\_\_\_\_ (1997b). *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_ e SILVER, B. J. (2001). *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro, Contraponto/UFRJ.

AZZONI, C. R. (1999). Quão grande é exagerado? Dinâmica populacional, eficiência econômica e qualidade de vida na cidade de São Paulo. In: *Eure - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* vol. XXV, n. 76. Santiago, Universidad Católica de Chile.

BANCO MUNDIAL (1997). *Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1997 – O Estado num mundo em transformação*. Washington, Banco Mundial.

BARBARA, R. (2005). Potencial de outorga onerosa do município de São Paulo: uma análise. São Paulo, Barbara Consultoria Empresarial e Imobiliária (mimeo).

BARCELONA, Cidade de (2004). *Barcelona: metrópolis para vivir y trabajar*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona/Dirección de Promoción Económica.

BATISTA Jr., P. N. (1998). Mitos da “globalização”. In: *Estudos Avançados* 12 (32). São Paulo, USP.

BAUMAN, Z. (1999). *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

BÓGUS, L. M. M. (1998). Globalização e migração internacional: o que há de novo nesses processos? In: DOWBOR, L., IANNI, O. e REZENDE, P. (orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_ e VERAS, M. P. B. (1999). A reorganização metropolitana de São Paulo: espaços sociais no contexto da globalização. In: *Cadernos Metrópole n. 3*. São Paulo, EDUC.

\_\_\_\_\_ e PASTERNAK, S. (2004). Como anda São Paulo. In: *Cadernos Metrópole n. especial*. São Paulo, EDUC.

BONELLI, R. e GONÇALVES, R. R. (1999). Padrões de desenvolvimento industrial no Brasil - 1980/95. In: *Texto para Discussão* (645). Rio de Janeiro, IPEA.

BOURDIN, A. (2001). *A questão local*. Rio de Janeiro, DP&A.

BOYER, R. and HOLLINGSWORTH, J. R. (2000). From national embeddedness to spatial and institutional nestedness. In: BOYER, R. and HOLLINGSWORTH, J. R. (eds.). *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*. London, Oxford University Press.

BRAGA, J. C. S. (1997). Financeirização global – o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes.

- BRAUDEL, F. (1987). *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro, Rocco.
- BROWN, H. J. and SMOLKA, M. D. (1997). Capturing public value from public investments. In: BROWN, H. J. (ed.). *Land use and taxation: applying the insights of Henry George*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- BUARQUE, S. (1991). *Metodologia do planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.
- CACCIAMALI, M. C. e PEREIRA, J. M. (1999). Globalização, regulação social e novo padrão de desenvolvimento na América Latina: considerações metodológicas. In: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política* n. 5. Rio de Janeiro, Sette Letras.
- CALVINO, I. (1997). *As cidades invisíveis*. São Paulo, Cia. das Letras.
- CAMPANELLA, T. (1966). *A cidade do sol*. Rio de Janeiro, Edições de Ouro.
- CAMPOS, A., POCHMANN, M., AMORIM, R. e SILVA, R. (orgs.) (2003). *Atlas da exclusão social no Brasil vol. 2: dinâmica e manifestação territorial*. São Paulo, Cortez.
- CANNABRAVA FILHO, P. (2004). *Adhemar de Barros: trajetória e realizações*. São Paulo, Terceiro Nome.
- CARBONELL, A. and YARO, R. D. (2005). American spatial development and the new megalopolis. In: *Land Lines, vol. 17. n. 2*. Boston, Lincoln Institute of Land Policy.
- CASTELLS, M. (1999). Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER PEREIRA, L. C., WILHEIM, J. e SOLA, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, UNESP; Brasília, ENAP.
- CASTRO, A. B. (2004). Entrevista com Antonio Barros de Castro. In: *Pesquisa & Debate vol. 15, n. 2 (26)*. São Paulo, PUC-SP/EDUC.
- CENECORTA, A. I. (2000). Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías. In: CENECORTA, A. I. e SMOLKA, M. (coords.). *Los pobres de la ciudad y la tierra*. Zinacantepec, El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy.
- CHANG, H. J. (2003). *Globalisation, economic development and the role of the State*. London and New York, Zed Books; Penang, Third World Network.
- CHESNEAUX, J. (1995). *Modernidade-mundo: brave modern world*. Petrópolis, Vozes.
- COHEN, M. (2001). The impact of the global economy on cities. In: FREIRE, M. and STREW, R. (orgs.). *The challenge of urban government: policies and practices*. Washington, DC, World Bank.
- CORAGGIO, J. L. (1999). La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas. In: *Cadernos Metrópole n. 3*. São Paulo, EDUC.



COSTA, I. N. e MOTTA, J. F. (2000). Hegel e o fim da história: algumas especulações sobre o futuro da sociabilidade humana. In: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política ano 5 n. 7*. Rio de Janeiro, 7 Letras.

COUTINHO, L. e BELLUZZO, L. G. (1984). O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. e COUTINHO, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise Vol. 1*. São Paulo, Brasiliense.

CUT (2000). *Mapa do emprego e desemprego do Município de São Paulo*. São Paulo, Desep-Central Única dos Trabalhadores.

DEBORD, G. (1997). *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro, Contraponto.

DEYON, P. (2001). *O mercantilismo*. São Paulo, Perspectiva.

DINIZ, C. C. (2000). Impactos territoriais da reestruturação produtiva. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Observatório / Revan.

DOEBELE, W. A. (1997). Land use and taxation issues in developing countries. In: BROWN, H. J. (ed.). *Land use and taxation: applying the insights of Henry George*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

DOS SANTOS, T. (1993). *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável*. Petrópolis, Vozes.

EAGLETON, T. (1998). *As ilusões do pós-modernismo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

EMPLASA (1994). *Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010*. São Paulo, Emplasa.

FERNANDES, A. C. (2001). Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. In: *Espaço e Debates n. 41: Aliança e competição entre cidades*. São Paulo, NERU.

FERNÁNDEZ-ARMESTO, F. (2004a). *Idéias que mudaram o mundo*. São Paulo, Editora ARX.

\_\_\_\_\_ (2004b). *Comida: uma história*. São Paulo, Record.

FERRARI, T. (2004). Reestruturação técnico-produtiva do capital e poder local. In: *Lutas sociais n. 11/12*. São Paulo, Neils/PUC-SP.

FERREIRA, V. M. (1997). *Lisboa, a metrópole e o rio: centralidade e requalificação das frentes de água*. Lisboa, Bizâncio.

FERRER, A. (2004). Globalización, desarrollo y densidad nacional. In: *Pesquisa & Debate vol. 15, n. 2 (26)*. São Paulo, PUC-SP/EDUC.

FIORI, J. L. (1997). Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_ (1998). *Os Moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_ (1999a). Introdução: de volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, J. L. (org.), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_ (1999b). Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, J. L. (org.), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_ (2001). Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano. In: FIORI, J. L. e MEDEIROS, C. (orgs.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_ (2004a). O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, J. L. (org.). *O poder americano*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_ (2004b). Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, J. L. (org.). *O poder americano*. Petrópolis, Vozes.

FIX, M. (2001). *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo.

FRANKEL, B. (1989). *Los utópicos post-industriales*. Valencia, Edicions Alfons el Magnàmi.

FREUD, S. (1997). *O mal-estar na civilização*. Rio de Janeiro, Imago.

FRÚGOLI Jr., H. (2000). *Centralidade em São Paulo: trajetória, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo, Cortez, Edusp.

FUENTES, C. (2001). *O espelho enterrado: reflexões sobre a Espanha e o Novo Mundo*. Rio de Janeiro, Rocco.

FURTADO, C. (1999). *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ (2001). Quando o futuro chegar. In: SACHS, I., WILHEIM, J. e PINHEIRO, P. S. (orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo, Cia. Das Letras.

\_\_\_\_\_ (2002). *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo, Paz e Terra.

FURTADO, F. (1997). *Instrumentos para la recuperación de plusvalías em América Latina: debilidad em la implementación, ambigüedad em la interpretación*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy (mimeo).

\_\_\_\_\_ (1999). *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. Tese de Doutorado. São Paulo, FAU-USP.

GADELHA, N. D. F. (2004). *São Paulo, modernidade e centralidades espaciais: intervenção pública, intervenção urbana e segregação sócio-espacial*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais-PUC/SP.

GALL, N. (2001). Desorganização política e problemas de escala: São Paulo Metrópole. In: *Braudel Papers* n. 29. São Paulo, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

GEORGE, H. (1962). *Progress and poverty*. New York, Robert Schalkenbach Foundation.

GIDDENS, A. (1997). A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: BECK, U., GIDDENS, A. e LASH, S. (orgs.). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo, UNESP.

\_\_\_\_\_ (2000). *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro, Record.

GILPIN, R. (2002). *A economia política das relações internacionais*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

GUATTARI, F. (1988). *O inconsciente maquínico: ensaios de esquizo-análise*. Campinas, Papirus.

\_\_\_\_\_ (1990). *As três ecologias*. Campinas, Papirus.

HADDAD, P. (2002). *As experiências brasileiras de clusters industriais e suas perspectivas. Série de textos para discussão*. Brasília, Sebrae.

HANNERZ, U. (1994). Cosmopolitas e locais na cultura global. In: FEATHERSTONE, M. (org.). *Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade*. Petrópolis, Vozes.

HARRIS, N. (2001). Preparing an economic and strategic vision for a city. In: FREIRE, M. and STREW, R. (orgs.). *The challenge of urban government: policies and practices*. Washington, DC, World Bank.

HARVEY, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec.

\_\_\_\_\_ (1992). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.

\_\_\_\_\_ (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: *Espaço e Debates n. 39: Cidades:estratégias gerenciais*. São Paulo, NERU.

\_\_\_\_\_ (2004). *Espaços de esperança*. São Paulo, Loyola.

HELD, D. (1999). Conclusions. In: HELD e D., MCGREW, A.. *Global transformations: politics, economics and culture*. Stanford, Stanford University Press.

HOBBSAWM, E. (1975). Introdução> In: MARX, K. *Formações econômicas pré-capitalistas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ (1995). *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-91*. São Paulo, Cia. das Letras.

HOCKING, B. (2004). Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, T., WANDERLEY, L. E., BARRETO, M. I. e MARIANO, M. P. (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Fundação Editora da UNESP. Bauru, EDUSC.

IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2005). [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

ILO *et. al.* (s/d). *As Agências de Desenvolvimento Econômico Local*. Roma, ILO, UNOPS, EURADA e Cooperazione Italiana.

INFANTE ARAÚJO, M. F. (2001a). *Impactos da reestruturação produtiva sobre a região Metropolitana de São Paulo no final do século XX*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp.

\_\_\_\_\_ (2001b). Reestruturação produtiva e transformações econômicas: Região Metropolitana de São Paulo. In: *São Paulo em Perspectiva* vol. 15 / n. 1. São Paulo, Fundação Seade.

INSTITUTO FLORESTAN FERNANDES (1999). *Análise e perspectivas das finanças da Prefeitura de São Paulo para 2001 a 2008*. Mimeo.

JAKOBSEN, K. (2004). Municípios e relações internacionais. In: *Política Externa* vol. 13 n° 2. São Paulo, USP.

\_\_\_\_\_ (2005). *Comércio internacional e desenvolvimento: do GATT à OMC – discurso e prática*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

JAMESON, F. (1991). *Post modernism, or, the cultural logic of late capitalism*. London and New York, Verso.

\_\_\_\_\_ (2001). *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização*. Petrópolis, Vozes.

JARA, C. J. (1998). *A sustentabilidade do desenvolvimento local*. Brasília, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura; Recife, Secretaria do Planejamento do Estado de Pernambuco.

JARAMILLO, S. (2001). La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías. In: SMOLKA, M. y FURTADO, F. (edits.). *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago de Chile, Lincoln Institute of Land Policy y PUC/Chile.

KEATING, M. (2000). Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age. In: SCOTT, A. (ed.). *Global city-regions: theory, trends and policy*. London and New York, Routledge.

\_\_\_\_\_ (2004). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, T., WANDERLEY, L. E., BARRETO, M. I. e MARIANO, M. P. (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Fundação Editora da UNESP. Bauru, EDUSC.

KLINK, J. J. (2001). *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista*. Rio de Janeiro, D,P & A.

KOGA, D. (2003). *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo, Cortez.

KOWARICK, L. (2000). *Escritos urbanos*. São Paulo, Editora 34.

KUMAR, K. (1997). *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

LEFEBVRE, H. (1969). *O direito à cidade*. São Paulo, Documentos.

\_\_\_\_\_ (1972). *O pensamento marxista e a cidade*. Povoá de Varzim, Ulissea.

LENCIONI, S. (2004). O processo de metropolização do espaço: uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In: SCHIFFER, S. R. (org.). *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo, Hucitec e FAPESP.

LESSA, S. (1997). *A ontologia de Lukács*. Maceió, EDUFAL.

\_\_\_\_\_ (1998). *A categoria do estranhamento em Lukács*. Relatório de pesquisa ao CNPQ (mimeo).

LEVY, E. (1997). *Democracia nas cidades globais: um estudo sobre Londres e São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel.

LIPIETZ, A. (1994). O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade? In: *Espaço e Debates n. 38: Nova dimensão regional*. São Paulo, NERU.

\_\_\_\_\_ (1996). Globalização, reestruturação produtiva e impacto intra-urbano. In: *Revista Pólis 27: Anais do Seminário Políticas Públicas para o Manejo do Solo: Experiências e Possibilidades*. São Paulo, Pólis.

LOMAR, P. (2001). *A concessão urbanística*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC/SP.

LUCO, C. A. e SIMIONI, D. (2001). *Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano*. Santiago de Chile, Naciones Unidas – Cepal.

LUKÁCS, G. (1967). *Existencialismo ou marxismo*. São Paulo, Senzala.

\_\_\_\_\_ (1981). *Per l'ontologia del essere sociale*. Roma, Riunite.

LUNGO, M. (2004). Grandes proyectos urbanos: uma visão geral. In: LUNGO, M. (comp.). *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador, UCA Editores.

MAGLIO, I. C. (2005). *A sustentabilidade ambiental no planejamento urbano do Município de São Paulo: 1971-2004*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Higiene e Saúde Pública-USP.

MAPA DA VULNERABILIDADE SOCIAL DA POPULAÇÃO DA CIDADE DE SÃO PAULO (2004). São Paulo, CEM-Cebrap, SESC, SAS-PMSP (4 vols.).

MARICATO, E. (2000). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E.. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_ (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.

MARONI, A. (1998). *Jung: individuação e coletividade*. São Paulo, Moderna.

\_\_\_\_\_ (2005). Jung na “era das catástrofes”. In: *Viver mente&cérebro n.2 – Jung*. São Paulo, Duetto.

MARQUES, I. C. (1999). Desmaterialização e trabalho. In: LASTRES, H. M. M. e ALBAGLI, L. (orgs.). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro, Campus.

MARX, K. (1975). *Formações econômicas pré-capitalistas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ e ENGELS, F. (1979). *A ideologia alemã (I – Feuerbach)*. São Paulo, Ciências Humanas.

MATTEO, M. (2001). As características da indústria do Estado de São Paulo nos anos 90. In: *Projeto São Paulo em pauta*. São Paulo, Bancada de Deputados Estaduais e Diretório Regional do PT/SP.

MATTOS, C. A. de (2004). Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE.

MATTOSO, J. (2001/2002). Relações internacionais e poder local: o caso de São Paulo. In: *Política Externa vol. 10 n.º 3*. São Paulo, USP.

MEDEIROS, C. A. (2001). Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico. In: FIORI, J. L. e MEDEIROS, C. (orgs.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, Vozes

MÉSZÁROS, I. (1999). A ordem do capital no metabolismo social da reprodução. In: *Ensaio Ad Hominem N. 1, Tomo I – Marxismo*. São Paulo, Ad Hominem.

MEYER, R. M. P. (2000). Atributos da metrópole moderna. In: *São Paulo em Perspectiva vol. 14 / n. 4*. São Paulo, Fundação Seade.

MORAES, J. G. V. (2003). Ambigüidades da modernização urbano-industrial no Brasil Republicano (fins do século XIX - início do século XX). In: REGO, J. M. e MARQUES, R. M. (orgs.). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Saraiva.

MORENO, J. (2002). *O futuro das cidades*. São Paulo, Senac.

MORENO, M. (2003). *Plano Diretor Municipal: o desafio de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, FAU-USP.

MORETTO, A. e POCHMANN, M. (2002). A estratégia paulistana de inclusão social. In: POCHMANN, M. (org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo, Cortez Editora e Fundação Perseu Abramo.

MORIN, E. (2001). Os desafios da complexidade. In: *Jornadas Temáticas. A religação dos saberes: o desafio do século XXI; idealizadas e dirigidas por Edgar Morin*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

MOURA, R. (2004). Metrôpoles em reestruturação: a lógica da desordem. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE.

NEGRI, A. e HARDT, M. (2004). *O trabalho de Dioniso: para a crítica ao Estado pós-moderno*. Juiz de Fora, Editora UFJF/Pazulin.

NEGRI, B. e PACHECO, C. A. (1994). Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: a nova dimensão espacial da indústria paulista. In: *Espaço e Debates n. 38: Nova dimensão regional*. São Paulo, NERU.

OFFE, C. (1999). A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, L. C., WILHEIM, J. e SOLA, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Unesp; Brasília, ENAP.

OIT – Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004). *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. Ginebra, OIT.

ORTIZ, R. (1994). *Mundialização e cultura*. São Paulo, Brasiliense.

PACHECO, C. A. (1998). *Fragmentação da nação*. Campinas, Unicamp.

PAIVA, C. Á. (2002). Fundamentos para uma teoria e uma política de desenvolvimento regional: de Porter a Marx, de Marx a nós. In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (orgs.). *Desenvolvimento local-regional: respostas regionais aos desafios da globalização vol. 2*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC.

PAMPLONA, J. B. (2001). *Erguendo-se pelos próprios cabelos: auto-emprego e reestruturação produtiva no Brasil*. São Paulo, Germinal.

\_\_\_\_\_ e MIADAIARA, P. L. (2001). *A atividade econômica no Grande ABC: primeira análise dos resultados da pesquisa da atividade do setor de serviços empresariais do Grande ABC*. Santo André, Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC.

\_\_\_\_\_ (2002). *A atividade econômica no Grande ABC: análise dos resultados da pesquisa da atividade do setor de serviços empresariais do Grande ABC*. Santo André, Agência de Desenvolvimento do Grande ABC.

PINHEIRO, J. (2002). Comunidade versus classes na luta pelo espaço urbano. In: *Lutas sociais* n. 8. São Paulo, Neils/PUC-SP, Ed. Pulsar.

PNUD (2004). *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Santana de Parnaíba, L,M& X.

POCHMANN, M. (2001a). *A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil*. São Paulo, Contexto.

\_\_\_\_\_ (2001b). *A metrópole do trabalho*. São Paulo, Brasiliense.

\_\_\_\_\_ (2004). *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_, BARBOSA, A., CAMPOS, A., AMORIM, R. e SILVA, R. (orgs.) (2004). *Atlas da exclusão social no Brasil vol. 4: A exclusão no mundo*. São Paulo, Cortez.

POLANYI, K. (1957). *The great transformation*. Boston, Beacon Press.

PRIGOGINE, I. (1996). *O fim das certezas: tempo, caos e as leis da natureza*. São Paulo, Ed. Unesp.



RESENDE, P. (1998). A Federação como alternativa democrática na relação entre as nações. In: DOWBOR, L., IANNI, O. e RESENDE, P. (orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, Vozes.

REZENDE, F. e SILVA, M. C. (1999). O financiamento das cidades mundiais brasileiras. In: REZENDE, F. e LIMA, R. (orgs.). *Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília, IPEA.

RIBEIRO, L. C. de Q. (2004). A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE.

ROCA, J. (2000). Avaliação de projetos urbanos e imobiliários. In: *Cadernos de Urbanismo ano 1/n. 3 - Operações urbanas: a articulação público-privada na construção do espaço urbano*. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo.

ROLNIK, R. (1988). *O que é cidade*. São Paulo, Brasiliense.

\_\_\_\_\_ e NAKANO, K. (2000). Cidades e políticas urbanas no Brasil: velhas questões, novos desafios. In: RATTNER, H. (org.). *Brasil no limiar do Século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável*. São Paulo, Edusp.

\_\_\_\_\_ e SOMEKH, N. (2004). Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE.

SACHS, I. (2002). *Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil*. Brasília, Sebrae.

SAFFIOTI, H. (1997). No fio da navalha: violência contra crianças e adolescentes no Brasil atual. In: MADEIRA, F. R. (org.). *Quem mandou nascer mulher? Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil*. Rio de Janeiro, Record/Rosa dos Tempos.

SAID, E. W. (1995). *Cultura e imperialismo*. São Paulo, Companhia das Letras.

SÁNCHEZ, F. (2004). O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo, UNESP.

SANDRONI, P. (1999). Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. In: SMOLKA, M. y FURTADO, F. (edits.). *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago de Chile, Lincoln Institute of Land Policy y PUC/Chile.

\_\_\_\_\_ (2004). Financiamento de grandes proyectos urbanos. In: LUNGO, M. (comp.). *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador, UCA Editores.

SANTOS, M. (1996). *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo, Hucitec.

\_\_\_\_\_ (2000). *Por uma outra globalidade: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.

SANTOS, U. P. e BARRETTA, D. (orgs.) (2004). *Subprefeituras: descentralização e participação popular em São Paulo*. São Paulo, Hucitec e PMSP.

SASSEN, S. (1991). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (1998). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. In: *Eure - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* vol. XXIV, n. 71. Santiago, Universidad Católica de Chile.

\_\_\_\_\_ (2004a). Globalização da economia e as cidades. In: SCHIFFER, S. R. (org.). *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo, Hucitec e FAPESP.

\_\_\_\_\_ (2004b). El Estado y la nueva geografía del poder. In: VIGEVANI, T.,

WANDERLEY, L. E., BARRETO, M. I. e MARIANO, M. P. (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Fundação Editora da UNESP. Bauru, EDUSC.

SCHECHINGER, C. M. (2003). El debate por reformas al suelo urbano em América Latina. In: MALDONADO, M. M. (edit.). *Reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 d 1997*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy y Universidad de los Andes.

SCHIFFER, S. R. (2004). A dinâmica urbana e socioeconômica da região metropolitana de São Paulo: 1975-1995. In: SCHIFFER, S. R. (org.). *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo, Hucitec e FAPESP.

SCOTT, A., AGNEW, J., SOJA, E. e STORPER, M. (2001). Cidades-regiões globais. In: *Espaço e Debates n. 41: Aliança e competição entre cidades*. São Paulo, NERU.

SDTS (2001). *Derrama fiscal e emprego em São Paulo*. São Paulo, PMSP/Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade.

SEADE (1998). *Anuário estatístico do Estado de São Paulo - 1997*. São Paulo, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados/Secretaria de Economia e Planejamento/Governo do Estado de São Paulo.

\_\_\_\_\_ (2005). [www.seade.gov.br/economia](http://www.seade.gov.br/economia)

SEMPA (2000a). *Globalização e desenvolvimento urbano*. São Paulo, PMSP/Sempla.

\_\_\_\_\_ (2000b). *Perfil socioeconômico do município de São Paulo*. São Paulo, PMSP/Sempla.

\_\_\_\_\_ (2002a). *O uso do solo segundo o cadastro territorial e predial – distritos municipais de São Paulo: 1991-2000*. São Paulo, PMSP/Sempla.

\_\_\_\_\_ (2002b). *População, renda e categorias selecionadas do uso do solo em São Paulo: 1991-2000*. São Paulo, PMSP/Sempla.

\_\_\_\_\_ (2002c). *BDP/Base de dados para planejamento – série setorial: Demografia - ano 2000*. PMSP/Sempla-Deinfo.

\_\_\_\_\_ (2004a). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: 2002-2012*. São Paulo, SENAC e PMSP.

\_\_\_\_\_ (2004b). *O novo zoneamento ao alcance de todos*. São Paulo, PMSP/Sempla.

SENNETT, R. (2002). *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. São Paulo, Cia. das Letras.

SERRANO, F. (2004). Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, J. L. (org.). *O poder americano*. Petrópolis, Vozes.

SHANGHAI, Cidade de (1999). *Summary of the Comprehensive Plan of Shanghai (1999-2020)*. Shanghai, Shanghai Urban Planning Administration Bureau; Shanghai Urban Planning and Design Research Institute.

SHANNON, T. R. (1996). *An introduction to the world-system perspective*. Boulder, Westview Press.

SINGER, P. (1998). *Economia política da urbanização*. São Paulo, Contexto.

SMOLKA, M. (2000). *Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy (mimeo).

\_\_\_\_\_ (2002). Introduction. In: LILP. *Access to land by the urban poor – 2002 annual roundtable*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

\_\_\_\_\_ (2003). La experiencia y el debate colombiano en el contexto latinoamericano. In: MALDONADO, M. M. (edit.). *Reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 d 1997*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy y Universidad de los Andes.

\_\_\_\_\_ y FURTADO, F. (2001). Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: bravura o bravata? In: SMOLKA, M. y FURTADO, F. (edits.). *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago de Chile, Lincoln Institute of Land Policy y PUC/Chile.

SOUZA, E., UETA, I. e BERNARDINI, M. (1999). Transformações na estrutura e dinâmicas do espaço urbano. In: *Perfil econômico e efeitos da globalização no município de São Paulo*. São Paulo, PMSP/Sempla (mimeo).

SPOSATI, A. (2001). *Cidade em pedaços*. São Paulo, Brasiliense.

TAVARES, M. C. e MELIN, L. E. (1998). Mitos globais e fatos regionais: a nova desordem internacional. In: FIORI, J. L., LOURENÇO, M. S. e NORONHA, J. C. (orgs.). *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro, Eduerj.

THOMPSON, E. P. (1981). *A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro, Zahar.

TINOCO, A. C. (2001). Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da desconcentração. In: *Espaço e Debates n. 41: Aliança e competição entre cidades*. São Paulo, NERU.

TOLOSA, H. C. (1999). A reestruturação produtiva do Rio e São Paulo e a viabilidade das cidades mundiais brasileiras. In: REZENDE, F. e LIMA, R. (orgs.). *Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília, IPEA.

TOURAINÉ, A. (1994). *Crítica da modernidade*. Petrópolis, Vozes.

TRIVELLI, P. (2002). Antecedentes. In: *La visión urbanística de los recursos municipales: aportes para el financiamiento autónomo del desarrollo urbano*. Malvinas, Red Mercociudades - Unidad Temática de Desarrollo Urbano.

UNCHS (1997). *United Nations Conference on Human Settlements: the Istanbul Declaration and the Habitat Agenda*. Nairobi, UN Centre for Human Settlements.

UN-DESA (2003). *Citizens, businesses and governments: dialogue and partnerships for development and democracy*. Fourth Global Forum on Reinventing Government (Marrakech, 10-11 dec. 2002). New York, United Nations-Department of Economic and Social Affairs.

UN-HABITAT (2001a). *The state of the world's cities – 2001*. Nairobi, UN-HABITAT.

\_\_\_\_\_ (2001b). Implementing the Habitat agenda. In: *In search of urban sustainability*. London, The Development Planning Unit, University College.

\_\_\_\_\_ (2004a). *The state of the world's cities – 2004/2005: globalization and urban culture*. Nairobi, UN-Habitat; London, Earthscan.

\_\_\_\_\_ (2004b). *Macroeconomic factors and urban growth: an exploratory analysis – Discussion paper*. Nairobi, UN-HABITAT.

VÉRAS, M. P. B. (2000). *Trocando olhares: uma introdução à construção sociológica da cidade*. São Paulo, Studio Nobel - EDUC.

VILLAÇA, F. (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute of Land Policy.

VIRILIO, P. (1999). *A bomba informática*. São Paulo, Estação Liberdade.

WACLAC (2001). *Declaration of the II World Assembly of Cities and Local Authorities* – Rio de Janeiro, 06.05.2001. Barcelona, Waclac.

WALLERSTEIN, I. (1979). *El moderno sistema mundial. I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Mexico, Siglo Veintiuno.

\_\_\_\_\_ (1984). *El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*. México, Siglo Veintiuno.

\_\_\_\_\_ (1986). Marxisms as utopias: evolving ideologies. In: *American Journal of Sociology*, XCI, 6, May 1986.

\_\_\_\_\_ (1991). *Geopolitics and geoculture: essays on the changing world-system*. Cambridge, Cambridge University Press; Paris, Maison des Sciences de l'Homme.

\_\_\_\_\_ (2001). America and the world: the twin towers as metaphor. In: *Social Science Research Council / After september 11*. New York.

\_\_\_\_\_ (2002a). *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_ (2002b). *O fim do mundo como o concebemos: ciência social para o século XXI*. Rio de Janeiro: Revan.

\_\_\_\_\_ (2003). O tempo, a duração e o terceiro não-excluído: reflexões sobre Braudel e Prigogine. In: LOPES, M. A. (org.). *Fernand Braudel: tempo e história*. Rio de Janeiro, FGV.

WARNIER, J. P. (2000). *A mundialização da cultura*. Bauru, EDUSC.

WILHEIM, J. (1982). *Projeto São Paulo: propostas para a melhoria da vida urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ (2001). *Tênue esperança no vasto caos: questões do proto-renascimento do século XXI*. São Paulo, Paz e Terra.

WONG-GONZÁLEZ, P. (2002). Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales. In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (orgs.). *Desenvolvimento local-regional: respostas regionais aos desafios da globalização vol. 2*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC.

WOOD, E. M. (2001). *A origem do capitalismo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.