

**ESTADO, MERCADIFICAÇÃO E CRISE NAS CIDADES BRASILEIRAS:  
ENTRE A LÓGICA CORPORATIVA E O PLANEJAMENTO  
DEMOCRÁTICO**

Cleiton Ferreira da Silva

Pós-Doutorando do Grupo de Pesquisa Produção do Espaço e Redefinições Regionais (GAsPERR); UNESP  
(Presidente Prudente). Bolsista FAPESP<sup>1</sup> (2019/05315-6)  
cleitonf4@yahoo.com.br

**RESUMO**

A ascensão do discurso neoliberal e a implementação das cidades corporativas, inseridas num contexto da globalização, se intensificam permanentemente. Este modelo é amparado na transformação de espaços públicos, em locais indutores da reprodução do capital e, tem-se ampliado nas principais cidades brasileiras, sob a alcunha de projetos urbanos, na produção imobiliária amparadas pelo sistema financeiro e na interdependência (ou mesmo como indutor) do Estado com a iniciativa privada, materializando-se na flexibilização de legislações urbanas e na fragmentação da participação popular nas decisões que se referem às cidades. Neste contexto, este artigo pretende problematizar e contextualizar os temas supracitados que corroboram para a crise das cidades brasileiras e, debater o papel das estratégias e as ações sociais que se contrapõem ao modelo hegemônico de desenvolvimento e a perspectiva de democratização destes espaços.

Palavras-chave: Espaço Urbano; Estado; Planejamento Democrático.

“GT-12: ESTADO, GRANDES PROJETOS E PLANEJAMENTO CORPORATIVO”

---

<sup>1</sup> As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, vem se intensificando no espaço urbano brasileiro a mercadificação ou a consolidação da cidade corporativa, sob a perspectiva neoliberal. A intensificação da financeirização do mercado imobiliário no país, a sistematização de Parcerias Público Privada (PPP) na construção de projetos de infraestrutura, rodovias ou espaços de lazer, terminaram por direcionar-se essencialmente, para valorização do espaço e a transformação do valor de uso para o valor de troca, numa lógica capitalista. Por outro lado, estes mesmos espaços terminam por expressar também, a contradição das classes que as compõem e, suas lutas, estas, travadas diariamente entre os que detêm os meios de produção (imobiliárias, construtoras, corporações e especuladores) e os que precisam vender sua força de trabalho, materializada pelos trabalhadores.

Desta forma, este trabalho tem como objetivo, discutir a ascensão da cidade corporativa no país, sob uma lógica de desenvolvimento global, analisar a fragmentação das conquistas sociais no que concerne ao espaço urbano brasileiro, especialmente os fundamentos legais e de participação popular e, por fim, estabelecer proposições em torno da governança urbana, da importância das mobilizações e dos movimentos sociais, bem como sua reinserção nos espaços consultivos e deliberativos dos conselhos populares urbanos.

Para problematizar estes temas, discutimos os principais mecanismos que definem o valor da terra urbana e o permanente direcionamento para o espaço urbano como mercadoria, a partir da ótica de Topalov (1984); Harvey (1980; 2016); Paes Barreto (2012); Carlos (2015) e Maricato (2015a; 2015b), em seguida, tematizamos a orientação neoliberal nas cidades brasileiras como as alterações na legislação urbanística, recrudescimento das conquistas sociais, suspensão dos programas de habitação de caráter popular, atendimento à parcela mais rica da população no financiamento imobiliário pela Caixa Econômica Federal e a cisão da participação social em projetos e decisões de caráter público, a partir de Hoshino e Franzoni (2016), Ribeiro (2016) e Cardoso (2016). A discussão em torno da busca de canais participativos e democráticos no espaço urbano, consolidando uma frente contra-hegemônica ao neoliberalismo e à mercadificação das cidades, será estabelecida com Harvey (2005; 2013; 2016); Gohn (2002); Dagnino (2002) e Maricato (2015).

## 1. A TERRA URBANA: A DIMENSÃO DA CIDADE COMO MERCADORIA

Alguns autores têm destacado aspectos da terra urbana na atualidade, proporcionando um diálogo com as análises de Marx, sobretudo quando se compara a terra rural. Ambas têm seu preço regulado pelas condições de produção nas piores terras, as quais são menos vantajosas, pois não apresentam a combinação adequada de algumas características como: acessibilidade, escassez, estrutura física, localização, gabarito (OLIVEIRA, 2005; PAES BARRETO, 2012). O capitalismo pressupõe ainda, alguns elementos essenciais para a valorização do solo urbano e um dos condicionantes é sua localização, pois a acessibilidade aos locais relevantes da cidade (local de trabalho, compras, lazer) e serviços de infraestrutura são condicionantes do preço do imóvel (SOUZA, 1994). Ao mesmo tempo, é fundamentalmente o trabalho social que dá sentido ao fator localização, como ponto de partida para a valorização e acúmulo de renda por parte do capitalista:

[...] os fatores que se ligarão à formação do preço vinculam-se, principalmente, à inserção de certa área no espaço urbano global, tendo como ponto de partida a localização do terreno (por exemplo, no bairro e, deste, na metrópole), a acessibilidade em relação aos lugares ditos privilegiados (escolas, shopping, centros de saúde, de serviços, lazer, áreas verdes etc.), o acesso à infraestrutura existente (água, luz, esgoto, asfalto, telefone, vias de circulação, transporte), a privacidade e os fatores vinculados ao relevo que se refletem nas possibilidades e custos de construção (CARLOS, 2015, p. 28 e 29).

Levando em consideração esses aspectos, chega-se à conclusão que o preço do solo é um fenômeno exclusivamente social, resultante do trabalho desenvolvido em determinado espaço (SOUZA SANTOS, 2008). Sob influência marxista por exemplo, e, tentando estabelecer uma interpretação acerca do espaço urbano, Topalov (1984) refez este debate caracterizando alguns elementos inerentes à terra urbana e, para isso, ele utilizou os mesmos conceitos discutidos por Marx para o espaço rural, incrementando algumas características inerentes ao solo urbano. Para Topalov (1984), a Renda Absoluta se atrelava ao processo de produção capitalista de espaço construído sobre o solo urbano, fixando-se neste mesmo processo a mercadoria-edifício, ou seja, não é apenas o mecanismo que define a área construída, mas a circulação e consumo do bem que desencadeia a renda. Já para Harvey (1980, p.154), “a Renda Absoluta é a cobrança pelo simples direito à ocupação, seja para a produção ou existência”.

A Renda Diferencial I se caracteriza essencialmente pela infraestrutura que há no solo potencialmente edificável. Desta forma, como em geral os empreendimentos capitalistas necessitam de infraestruturas básicas para sua consolidação como energia, água e

telecomunicações, por exemplo. Essas ações ocorrem geralmente através da formulação de parceria com o Estado, pois quando o terreno já possui tais especificidades, os proprietários se apropriam desta renda no custo total da produção (PAES BARRETO, 2012).

A Renda Diferencial II seria o sobrelucro que se pode realizar com o incremento de capital por cima do capital médio. Esse sobrelucro pode se materializar através de um dos fenômenos mais comuns das grandes cidades: o processo de verticalização. Contudo deve-se levar em consideração que só haverá um sobrelucro quando essa edificação for para atender um mercado privilegiado. Quanto à Renda de Monopólio, notadamente relacionado ao mercado da habitação, os preços de monopólio se formam de maneiras distintas, uma vez que o fator localização ganha um evidente destaque. Há ainda alguns aspectos que condicionam a elevação do valor, o papel do promotor imobiliário<sup>2</sup> que impele a apostar na criação de novas áreas privilegiadas e a existência do consumidor final de habitação privilegiada. Porém é preciso salientar que a renda total do terreno não é de forma alguma estanque, conforme aponta Paes Barreto (2012):

[...] ela varia ao longo do tempo conforme as conjunturas socioeconômicas, a ação do Estado no aprisionamento de infraestruturas urbanas, a legislação urbanística vigente, e conforme a atividade dos capitalistas produtores de espaço construído e o comportamento da demanda por espaço construído (Ibidem, 2012, p. 75).

Entre esses aspectos levantados para a extração do sobrelucro, a ação do Estado é, também, fundamentalmente importante nesse processo, uma vez que ela atua através da imposição fiscal, em investimento em obras de infraestrutura urbana, equipamentos e melhorias, seja através de planos e legislações urbanísticas ou por meio da ação como agente imobiliário, não se limitando como regulamentador da propriedade privada. A infraestrutura necessária, por exemplo, para a geração do sobrelucro é, muitas vezes, garantida pela ação do Estado<sup>3</sup>, como exemplifica Harvey (2016):

Para começar, há os problemas da provisão de bens públicos e coletivos (como rodovias, portos e enseadas, água, limpeza urbana, educação e saúde pública). O âmbito das infraestruturas físicas e sociais é vasto, e o Estado, inevitavelmente, deve se envolver ou com a produção direta ou com a contratação e

<sup>2</sup> Maria Adélia aparecida de Souza (1994) fala no papel do incorporador, em estudo sobre a cidade de São Paulo, que se caracteriza como o agente que efetua a compra de terreno, a aprovação da planta do edifício na Prefeitura e o registro da incorporação no registro de imóveis. Ações essas que sofrem um risco muito elevado.

<sup>3</sup> Sobre o tema ver a partir de Hissa e Araujo (2017), a discussão sobre o surgimento das Parcerias Público Privadas (PPP) para fins de intervenção urbanística, através das Operações Urbanas Consorciadas (UOC) em: *Operações Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza*.

regulamentação do fornecimento desses bens. Além disso, a função do aparelho estatal em si deve ser não só administrar, mas também assegurar as instituições que tem de proteger (daí a criação de forças e poderes militares e policiais, além do financiamento dessas atividades por meio de tributações) (HARVEY, 2016, p. 50 e 51).

As terras se transformam, muitas vezes, para atender um público seletivo ou um mercado de luxo. Para isso, as legislações jurídicas proferidas pelo Estado também podem ser flexibilizadas e adaptadas para o atendimento do capital monopolista (LOJKINE, 1981). O Estado se posiciona também como agente imobiliário, quando, por exemplo, atua através de financiamento público para atender a iniciativa privada. Nessa perspectiva, o Estado atua ao lado das corporações, da acumulação capitalista, dando a ideia de uma instituição neutra, a-histórica, acima das classes sociais e dos interesses dominantes (CORRÊA, 2002), ou ainda como um poder coercitivo e regulador, para definir, codificar e dar forma legal ao exercício supostamente “livre” dos direitos de propriedade privada individualizada, que Harvey (2016) denomina como a primeira linha de contradição entre propriedade privada e Estado capitalista.

Por outro lado, o Estado tem o poder de legitimar a força da classe dominante a partir de mecanismos que minimizem as tensões sociais e, ao mesmo tempo, estabelecer formas que salvaguardem as corporações, através do monopólio adquirido sobre os meios de violência para proteger e preservar o regime de direitos da propriedade privada (HARVEY, 2016). Além disso, o modo de produção capitalista precisa revolucionar incessantemente seus meios de produção para aumentar o sobrelucro ou a mais-valia. Logo, a cidade torna-se o lócus privilegiado deste acúmulo:

Essa é a fase da hegemonia da lógica financeira na definição do destino das cidades: do que, de onde e de como será produzido, única e exclusivamente pautando-se na lógica do fluxo de rentabilidade futura. Ela é muito diferente do fordismo e da era industrial, em que as perguntas eram ‘como expandir mercado?’, ‘como produzir mais?’ e ‘como vender mais?’. A pergunta fundamental agora é onde posso investir capital excedente global, que é fruto da mais valia global e que fica pairando sobre o planeta, procurando permanentemente oportunidades que permitam que ele seja remunerado através dos juros. Por isso se fala em ‘Wall of Money’ (ROLNIK, 2016, s/p).

Com o incremento da globalização e dos sistemas informacionais, as cidades tornaram-se um grande negócio, especialmente com sua produção e exploração, onde o principal objetivo dos capitalistas é a acumulação demasiada de lucros (MARICATO, 2013). Para dar sustentação simbólica e jurídica ao desenvolvimentismo urbano, as cidades passaram a adotar também um

modelo de gestão baseado na racionalidade e na inovação, onde os planos urbanísticos e os projetos se inserem num mercado cada vez mais competitivo e global. Os sistemas de transporte, comunicação, infra-estrutura, atrativos turísticos de negócios, são utilizados como elementos de "preocupação" dos governos e mecanismos de promoção nacional e internacional, num contexto de competitividade. Portanto, a abordagem "administrativa" da década de 1960, adotadas por cidades de países capitalistas avançados, deu lugar a formas "empreendedoras" nas décadas de 1970 e 1980, ou seja, uma forma de promover a atratividade local para o desenvolvimento capitalista (HARVEY, 2005). Há, portanto, a sistematização que descrevem esta nova função das cidades, sob a égide empresarial, como as nomenclaturas:

[...] empreendedorismo competitivo, empresariamento urbano, urbanismo de resultados ou outro rótulo que identifique uma gestão em que uma variante de algum modelo de planejamento estratégico de empresas (OLIVEIRA, 1999, p. 146).

Planos e planejamentos estratégicos são definidos para aprofundar numerosas mudanças no espaço urbano como o aumento da competitividade e atratividade da cidade, melhoria dos espaços públicos e incremento do aspecto ideológico da "espetacularização" da cidade, supervalorização da competitividade econômica, sob o consenso Keynesiano (VAINER, 2013). Mesmo que para isso, fossem adotadas medidas de flexibilização da legislação urbanística, parceria com a iniciativa privada e implementação baseada na ordem econômica em detrimento aos elementos sociais e ambientais.

O resultado foi a construção de um perfil de governo muito mais aproximado com o empreendedorismo<sup>4</sup>, através de parcerias com o capital especulativo, banqueiros, empresas multinacionais e empreiteiras na revitalização de áreas degradadas cujos objetivos se entrelaçam com os interesses das classes hegemônicas. Vainer (2000) salienta que o planejamento estratégico urbano considera que as cidades estão submetidas a concorrência dentro de um mercado global de cidades, logo, os governos locais devem promover atrativos como mecanismos de competição de atração de capitais, ou seja, como a reestruturação da rede hoteleira, o marketing urbano, serviços

---

<sup>4</sup> David Harvey (2005) ao caracterizar o empreendedorismo na governança urbana, em cidades americanas, ele cita três exemplos tácitos: 1. O desenvolvimento da noção de "parceria público-privada", 2. A atividade da parceria público-privada como sendo especulativa, ou seja, sujeita ao movimento do capital e 3. Os investimentos focam mais o lucro a projetos de benefício coletivo. Os recentes projetos no Brasil, para a construção das arenas esportivas, exemplificam estas características.

de tecnologia avançada e o aumento do fluxo de mercadorias e pessoas, com a modernização de aeroportos, por exemplo. Esta lógica permeou profundamente as decisões políticas no Brasil, inclusive através da flexibilização jurídica e legislativa, na execução de projetos imobiliários e operações urbanas para atender a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas em 2016:

[...] a investida bifronte de desregulação e de privatização de funções e bens públicos em nome da governança urbana ganhou fôlego no marco de megaeventos esportivos. Nessa toada, a Lei Geral da Copa (Lei 12.663/2012) autorizou a delimitação de "áreas de restrição", sintomaticamente apelidadas de "zonas de exclusão", nas cidades-sede. Dispositivos semelhantes foram replicados na Lei Geral das Olimpíadas (Lei 13.284/2016) [...] demonstrando a intenção de se aplicar sobre a titularidade do espaço urbano, sobretudo o espaço público, a mesma lógica *copyright* dos direitos autorais (HOSHINO e FRANZONI, s/p, 2016).

A habitação se caracterizou também por ser um exemplo tácito do projeto neoliberal nas cidades brasileiras, pois mesmo com discurso alegando preocupação e compromisso com a população mais pobre, materializada através das políticas de habitação de interesse social, ainda prevalece um interesse essencialmente econômico, em que o próprio empreendedor é levado a redefinir áreas de atuação, adequando os financiamentos e atendimento às camadas populares para aumentar o sobrelucro, ou seja, uma clara contradição entre o valor de uso e o valor de troca. Como exemplos podem ser citadas as grandes construtoras e incorporadoras que passaram a atuar em um novo "nicho de mercado" em habitações<sup>5</sup>. Melazzo (2013) acrescenta ainda, novos patamares de negócios imobiliários, com a abertura de capital de empresas do setor, bem como operações na bolsa de valores do país<sup>6</sup>; entre elas o autor cita a MRV, a Cyrela, a Rossi, a Rodobens e a PDG. Para Harvey (2016):

O potencial domínio do rentista e dos interesses dos proprietários de terra sobre atividade econômica tornou-se uma ameaça ainda maior, sobretudo porque é amparado com preços e aluguéis pelo poder das instituições financeiras, que desfrutam do rendimento obtido com preços e aluguéis cada vez mais altos da terra e dos imóveis (HARVEY, 2016, p. 78).

---

<sup>5</sup> Tanto o BNH como MCMV tratam a habitação como mercadoria a ser produzida em moldes capitalistas. No MCMV, no entanto, os subsídios diretos ao comprador podem ser vistos como um reconhecimento de que a habitação é um direito. Esse reconhecimento do direito tem caráter ambíguo, uma vez que justifica a injeção de recursos públicos em um sistema que, de resto, tem lógica privatista na definição dos espaços, inteiramente formulados segundo os critérios de um empreendimento imobiliário (FIX, 2011, p. 145).

<sup>6</sup> A mundialização do capital, que delinea a relação global/local, consolida a redefinição do caráter da metrópole como mediação necessária a partir do novo papel do espaço. Esse comportamento realiza-se na passagem da hegemonia do capital produtivo industrial para o capital financeiro (CARLOS, 2015).

Dessa forma, o monopólio da terra no espaço urbano é garantido pela propriedade privada, por conseguinte, o zoneamento urbano, a produção da escassez do solo e os mecanismos de melhoria da localização. Ferramentas estas utilizadas ora pelo poder público, ora pelo capital privado, ou mesmo em comum acordo, sob a alcunha ideológica (muitas vezes) de “desenvolvimentismo e progresso” das cidades. Mas, na verdade, reproduzem a contradição das classes sociais no ambiente urbano, que se materializa na segregação socioespacial, na consolidação de lugares privilegiados (em infraestrutura, por exemplo) ou na garantia legislativa que legitimam estes lugares.

Portanto, a dimensão da cidade como mercadoria é introjetada pelo capitalismo monopolista-rentista, transformando desde o espaço público até a moradia em valores de troca em detrimento ao valor de uso<sup>7</sup>. As cidades foram impulsionadas pelo discurso neoliberal de transformação em espaços indutores dos negócios: privatizações, desregulamentações, cidade empreendedora, competitividade, bem como, os planos estratégicos, as parcerias público-privadas e as operações urbanas (MARICATO, 2015a).

## **2. O ESTADO E A REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL CORPORATIVO NAS CIDADES BRASILEIRAS**

Algumas iniciativas foram marcos fundamentais para a tentativa de um espaço urbano brasileiro mais democrático e na construção da garantia do direito à cidade, como a elaboração da proposta de emenda popular à Constituição Federal acerca da política urbana, sendo o Fórum Nacional da Reforma Urbana o principal responsável por esta iniciativa. A aprovação no Congresso Nacional do Estatuto da Cidade se deu após 11 anos em tramitação, a partir da Lei Federal 10.257/01. De início regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183), em seguida, a lei permitiu que as prefeituras pudessem contar com um instrumento essencial de regulação do uso do solo.

Dentre os principais pontos, podem ser destacadas a aplicação da função social da propriedade e da cidade, legalização e urbanização que se refere à cidade "ilegal", promoção da gestão democrática, recuperação para a coletividade e a valorização imobiliária, bem como o fortalecimento do planejamento com participação social (BRASIL/MCID, 2004). Paralelamente, houve diversos avanços importantes, assim sintetizados:

---

<sup>7</sup> É o que aponta ainda Carlos (2015): “O desenvolvimento do capital financeiro cria um ciclo de acumulação com a expansão de novas atividades, focando o espaço-mercadoria. Este entra no circuito da troca atraindo capitais que migram de outros setores da economia – em crise – com o objetivo de ampliar as possibilidades de acumulação”.

O movimento de Reforma Urbana alcançou progressos significativos: o Estatuto da Cidade; a criação do Ministério das Cidades; as Conferências Nacionais das Cidades; o Programa Nacional de Regularização Fundiária; o Conselho Nacional das Cidades; a Lei de Consórcios Públicos; o Plano Diretor Participativo. Após isso, ainda foram construídos: a Lei do Saneamento, a Lei da Mobilidade Urbana; a Lei sobre os Resíduos Sólidos [...]. Logo em seguida, em 2007 vem a retomada dos investimentos com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Nas cidades o PAC trouxe infraestrutura para urbanização de áreas degradadas e o programa de saneamento. Em 2009 foi instituído o Programa Minha Casa, Minha Vida e o PAC 2 (MARICATO, 2015b, p. 17 e 18).

Se de um lado, houve avanços significativos no que tange os princípios da reforma urbana e o direito à cidade (especialmente entre 2003 e 2013<sup>8</sup>), como a participação dos movimentos sociais e sociedade civil na política urbana, a construção de políticas públicas de habitação destinadas à autogestão (Programa Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida Entidades) e conquistas sociais como aumento real do salário mínimo, redução da pobreza e crescimento econômico. Por outro lado, houve a coexistência do projeto representado pela ideologia da competitividade e do empreendedorismo urbano, como os megaeventos esportivos (RIBEIRO, 2016).

A política de "conciliação de classes", em meio à pujança econômica, veio a entrar em decadência com a crise capitalista no país, a queda do preço do petróleo internacional e a retração econômica industrial:

O fundamento do atual ciclo de crise estrutural do nosso padrão de desenvolvimento capitalista é em grande parte devido ao rompimento do bloco de poder que permitiu desde 2003 um equilíbrio entre aquelas duas forças e seus interesses, expresso em uma política que combinou incentivo e apoio à acumulação do grande capital e a expansão das políticas sociais de proteção e redistributivas de excedentes, que no governo Dilma se traduziu na ilusão de um ensaio desenvolvimentista (RIBEIRO, s/p, 2016).

Há uma sinalização para o aprofundamento da luta de classes nas cidades brasileiras, com a proliferação de políticas urbanas facilitadoras da mercantilização e mercadificação do espaço urbano (CANETTIERI e VALLE, 2015)<sup>9</sup>. É possível, portanto, destacar algumas consequências

---

<sup>8</sup> Utiliza-se esta data, em menção ao texto de Ribeiro (2016), que sintetiza como um período inédito na história do Brasil. Através da combinação de crescimento econômico, com a integração produtiva de amplas parcelas da população, ampliação das políticas de proteção social e retomada do planejamento governamental.

<sup>9</sup> Os autores sinalizam que a metrópole de hoje está para o circuito contemporâneo do capital, como a fábrica esteve para o capitalismo do século XIX. Logo, o espaço urbano expressa o campo de luta de classes e suas contradições (CANETTIERI e VALLE, 2015, p. 36).

em curso, dentre elas podemos sinalizar: alterações na legislação urbanística, recrudescimento das conquistas sociais, criminalização dos movimentos sociais, suspensão dos programas de habitação de caráter popular, atendimento à parcela mais rica da população no financiamento imobiliário pela Caixa Econômica Federal e, empreendedorismo e mercadificação do espaço urbano.

As alterações na legislação urbanística (como os planos diretores) é um processo em curso que se aprofundou nos últimos anos, especialmente para atender aos grandes eventos esportivos. Luiz César de Queiroz Ribeiro (2016) cita algumas reformas institucionais neoliberais nos últimos anos, alterando significativamente o regime urbano das cidades brasileiras:

Elas têm como ponto de partida a Lei 8.666/93 que permitiu ao poder público realizar licitação de obras públicas sem a existência de projeto completo, favorecendo as empreiteiras e diminuindo a capacidade de *accountability* da sociedade. Em 2011, baseado no modelo Petrobras, criou-se o Regime de contratação Integrada/RDC, que delega à empreiteira fazer o projeto da obra que construirá, mas, no caso, "aplicável exclusivamente" às obras da Copa, Olimpíadas e aeroportos. No ano seguinte, estendeu-se o regime para obras do PAC e do SUS e em 2013 para obras de Saúde e Educação. Em dezembro de 2015, a reforma institucional mercantilizadora da cidade atingiu seu ápice com a edição da MP 700/15 que delega à empreiteira contratada sem projeto o poder de desapropriação de imóvel ocupado coletivamente por assentamentos sujeitos a regularização fundiária de interesse social (favelas e loteamento) para a realização de obras de urbanização, de renovação urbana ou de reparcelamento do solo (RIBEIRO, s/p, 2016).

Outra medida provisória de grande impacto refere-se à 727/2016, ou seja, o aprofundamento de privatizações e concessões de áreas estratégicas como ferrovias, rodovias, aeroportos e estatais. Portanto, houve uma redefinição institucional em favor da gestão corporativa, em detrimento da gestão cooperativa de interesse público (HOSHINO e FRANZONI, s/p, 2016). A agenda neoliberal urbana ganha contornos significativos, quando encontra mecanismos legais e suporte político para tal empreitada.

Outro ponto de grande impacto para as cidades brasileiras é o recrudescimento das conquistas sociais. Após uma década de resultados econômicos positivos, como o crescimento da renda, do emprego, valorização do salário mínimo e crescimento do PIB, houve um esgotamento e um processo de crise a partir de meados de 2014, atrelada ainda com a crise política (IBGE, 2017). Isso teve repercussão direta nos programas sociais, com cortes de gastos em setores essenciais para a população mais pobre e a implementação de um pacote de medidas liberais, como a aprovação da Lei do "teto dos gastos" (EC 95/2016), que congela os investimentos em Saúde, Educação e Assistência Social pelos próximos 20 anos no país. Houve também a redução de Ministérios importantes como das Mulheres e Igualdade Racial, o fim das políticas voltadas para

a Juventude, os Direitos Humanos e Diversidade Sexual, além de aprofundar a precarização dos trabalhadores com a aprovação da Reforma Trabalhista<sup>10</sup>.

O corte orçamentário repercutiu no plano urbano também, através da redução de 32,63% do Ministério das Cidades em 2017 (LOA, 2017). O resultado foi um aumento da precariedade das condições de moradia, fim da política de conteúdo nacional, desigualdade social e concentração de renda no Brasil<sup>11</sup>. Consequentemente, em janeiro de 2019, com a ascensão do novo Governo, foi extinto o Ministério das Cidades (integrando ao Ministério do Desenvolvimento Regional), órgão importante que articulava ações e programas de apoio às prefeituras e aos Estados na área de habitação, saneamento, mobilidade e planejamento urbano.

No campo habitacional, houve a suspensão dos programas de habitação de caráter popular, especialmente o PMCMV. Isso teve uma repercussão direta para o não cumprimento da meta de 2017 para a faixa 1 (até R\$ 1.800,00 de renda familiar bruta mensal), ou seja, 13,5% da meta de 170 mil, totalizando apenas 23 mil moradias. Paralelamente, o governo ampliou o atendimento à parcela mais rica da população, no financiamento imobiliário pela Caixa Econômica Federal de imóveis de luxo de até R\$ 3 milhões<sup>12</sup> em 2016, além de igualar as taxas de juros para financiamento de imóveis pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), quanto no Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), equiparando as diferentes faixas de renda em 2019<sup>13</sup>.

Cardoso (2016) fez alertas importantes quanto ao abandono dos pilares da Reforma Urbana e as políticas restritivas no plano social, como a possível piora significativa nas condições de vida da população, repercutindo no campo habitacional, a precarização das condições de moradia, aumento relativos dos custos de aluguel, ampliação da coabitação, crescimento do déficit e da

<sup>10</sup> A Reforma trabalhista brasileira, aprovada em 2017, é o reflexo contundente da precarização dos direitos trabalhistas historicamente conquistadas. Foram mais de 100 artigos alterados na CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) e a criação de duas modalidades de contratação: trabalho intermitente (por jornada ou hora de serviço) e a do teletrabalho, chamado de *home office* (trabalho a distância). <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/emprego-informal-tira-forca-da-retomada.shtml>>. Por outro lado, houve redução significativa das vagas registradas nos últimos meses. <<http://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2018/02/trabalhadores-informais-denunciam-dificuldade-em-encontrar-vagas-registradas>>.

<sup>11</sup> Um levantamento recente do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) confirma que a renda dos super-ricos (aqueles que ganham 160 salários mínimos) cresceu mais de 2% no período entre 2014 e 2016 enquanto o restante da população teve uma redução de 3,3%. <<http://www.valor.com.br/brasil/5337001/renda-dos-super-ricos-aumentou-na-crise>>.

<sup>12</sup> <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/07/1792869-caixa-vai-financiar-compra-de-imoveis-de-ate-r-3-milhoes.shtml>>.

<sup>13</sup> <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/06/05/caixa-juros-financiamento-imobiliario.htm>>.

favelização. Já na política habitacional, há uma forte tendência ao retorno do caráter clientelista, fragmentado e disperso, com pouco impacto efetivo sobre o déficit e a precariedade habitacionais que fundamentou em vários momentos da história política brasileira.

### **3. MOBILIZAÇÃO, GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E O (RE)PENSAR A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

A implementação do modelo neoliberal de desenvolvimento nas cidades brasileiras, a mundialização e financeirização do capital e a precarização de uma massa de trabalhadores cada dia mais crescente<sup>14</sup>, diante de uma conjuntura de retração econômica, faz com que a população mais pobre coloque em xeque a legislação vigente e o enfraquecimento dos direitos historicamente garantidos pela classe trabalhadora. Ao politizarem a dimensão da problemática urbana, exigindo serem reconhecidos como indivíduos que têm direitos rompidos como a garantia plena ao trabalho, ao lazer, à escolaridade, à alimentação e à habitação, por exemplo, colocam em evidência a crise que permeiam as cidades brasileiras na atualidade.

É neste contexto, que Harvey (2013) sinaliza para a materialização da luta de classes no espaço urbano e as características que integram os grupos que atuam na cidade, compostos por sujeitos historicamente não reconhecidos pelos intelectuais de esquerda, que estão redefinindo e transformando as formas de luta:

[...] Como as cidades são centros de acumulação capitalista, mas também são centros de luta de classes nem sempre reconhecidas pela esquerda, composto por trabalhadores domésticos, trabalhadores de restaurantes, motoristas de táxi, da entrega, não muito bem visto no pensamento de esquerda, e que os torna interessante. Nós estamos começando a ver as organizações desses trabalhadores começando a se unir. Veja as cidades como um ponto forte da luta de classes em muitas questões, tais como aluguel e de crédito sistemas presentes muito fortemente nas áreas urbanas, razão pela qual as cidades se tornam um meio nas quais novas formas de luta começam a surgir (HARVEY, s/p, 2013).

O espaço urbano, expressa também, a contradição de classes e suas lutas, travadas diariamente entre os que detêm os meios de produção (imobiliárias, construtoras, corporações e especuladores) e os que precisam vender sua força de trabalho, materializada por estes

---

<sup>14</sup> Ver os trabalhos de Souza (2012) e Stading (2015) sobre a incorporação dos jovens ao mercado de trabalho precário por exemplo, através dos chamados estágios ou nas centrais de atendimento como o telemarketing.

trabalhadores (essencialmente precarizados), seja na luta pela conquista da moradia, nas insurgências contra as expulsões de moradores em grandes obras urbanas, na disputa pelo acesso e democratização da cidade (uso do espaço público) e nos embates em favor de um planejamento, planos e legislações com um caráter socialmente justo, ou seja, a luta pelo direito à cidade é mais outra expressão da luta de classes, outra forma de contradição capital/trabalho e da manifestação através de outros meios (MARTINS, 2015).

Com o refluxo das lutas operárias do final do século XX para os dias atuais, Machado (2009) por exemplo, discute o protagonismo das lutas anti-sistêmicas latino-americanas ocupadas por movimentos populares ligados às demandas "emergenciais" (emprego, reforma agrária, reforma urbana, etc.). Uma complexa formação do proletariado em classe que organiza resistências à dominação neoliberal, incorporando nesses movimentos o que o autor definiu de "subproletário" e "semiproletário". O primeiro grupo (urbanos) seria os assalariados de baixa renda ("peões" da construção civil, boias-frias, etc.), autônomos de baixa renda (engraxates, vendedores de rua, encanadores, etc.) e não-remunerados (indivíduos que trabalham para os produtores simples de mercadoria), sendo ainda caracterizado pela falta de organização política e sindical, além da inserção mais ou menos regular no mercado e nível salarial.

Gohn (2002) e Dagnino (2002) falam da importância dos conselhos<sup>15</sup>, como mecanismo para reaglutinar os direitos fragmentados da população e reconstruir o caminho da cidadania que está sendo desconstruído, ou seja, cria-se uma esfera pública não-estatal e possibilita que a sociedade tenha acesso aos espaços, hegemonicamente restritos às instâncias governamentais. Há, portanto, a perspectiva de consolidação de leis e canais participativos e democráticos para o espaço urbano, como mecanismos estratégicos de enfrentamento da ordem posta pelo capital, isto é, ações contrárias ao direcionamento da privatização do espaço público, a mercadificação das cidades e ao planejamento estratégico, que transformam o espaço de consumo em locais da mercadoria. Harvey (2005) sintetiza estas diversas e importantes ações estratégicas e alternativas da seguinte forma:

---

<sup>15</sup> O decreto 9.759/ 2019 proposto pelo governo determinava o fim dos conselhos, comissões, comitês, juntas ou outras entidades que tenham sido criadas por decretos ou por medidas administrativas inferiores a partir de 28 de junho do corrente ano. Todavia, a partir de uma liminar (medida provisória) concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), limitou o alcance do decreto, ou seja, extinguindo apenas conselhos que não estivessem previsto em lei. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>

Para tal, tem-se no entanto de encontrar maneiras de reconhecer a relevância das múltiplas identificações (baseadas na classe, no gênero, no local, na cultura etc.) existentes no seio das populações, os vestígios da história e da tradição que advêm das formas pelas quais essas identificações se constituíram em resposta a incursões capitalistas na medida em que as pessoas se veem como seres sociais dotados de qualidades e aspirações distintivas e muitas vezes contraditórias. Se isso não acontecer, corre-se o risco de recriar as lacunas do relato que Marx fez da acumulação primitiva e deixar de perceber o potencial criativo que reside naquilo que alguns consideram desdenhosamente relações sociais e sistemas de produção “tradicionais” e não-capitalistas. Tem-se de encontrar uma maneira, tanto teórica como politicamente, de ir além do amorfo conceito de “multidão” sem cair na armadilha do “minha comunidade, meu local ou meu grupo social acima de tudo” (HARVEY, p. 146, 2005).

Há a necessidade ainda, de reorientação de bandeiras históricas dos movimentos de luta pela Reforma Urbana no que se refere à centralidade da terra e a importância de colocar no cerne do debate, a função social da propriedade. Estas questões foram esquecidas e/ou minimizadas a partir da inserção dos movimentos sociais na institucionalidade, ao mesmo tempo, gestões inovadoras, autodeterminadas “democráticas populares” e com a participação social recuou, ao passo que a cidade corporativa e a aplicação de recursos na iniciativa privada, por parte do Estado, tiveram um salto significativo (MARICATO, 2015). Uma política alternativa pode ser experimentada, na medida em que haja a capacidade de controlar a ação dos rentistas em negociar livremente, títulos legais sobre terras e outros bens imobiliários, como sugere Harvey (2016):

A terra, os recursos e o ambiente construído, já amortizado, deveriam ser categorizados e administrados como propriedade comum das populações que os usam e dependem deles. As pessoas, como um todo, não ganham nada com a elevação do preço da terra e dos imóveis que caracteriza os tempos recentes. O vínculo entre especulação financeira e investimento em estrutura física e outras formas de capital fixo também deve ser extinto, para que considerações financeiras não ditem mais a produção e o uso de infraestruturas físicas. Por fim, os aspectos relacionados ao valor de uso da provisão de infraestrutura devem vir em primeiro lugar. Isso não deixa outra opção à ordem social a não ser explorar o campo da prática do planejamento racional por parte das coletividades políticas a fim de garantir que possam ser reproduzidos e mantidos os valores de uso físicos necessários. Dessa maneira, é possível orquestrar as relações sempre complexas entre processos e coisas e entre fixidez e movimento para o bem comum, em vez de mobilizá-las para a acumulação infinita do capital (HARVEY, 2016, p. 79 e 80).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento técnico, ampliado pelo discurso da globalização, foi determinante para a consolidação de mudanças nas cidades e a complexificação no seu âmbito territorial. O espaço

urbano se transformou no Brasil e no mundo, no lócus do desenvolvimento, da atração do rentismo e da reprodução do capital. Consequentemente várias alterações se sucederam com o advento da acumulação flexível como: a consolidação de espaços indutores de atratividade turística, polarizadores do espetáculo, lazer e grandes eventos internacionais, a consolidação das Parcerias Público Privadas (PPP), a redução do papel do Estado (Governo), a transformação da acumulação baseada na indústria para a acumulação financeira e o sistema de serviços com a consolidação da precarização do mercado trabalhista. A crise econômica e o aumento gradual do desemprego tornaram-se molas propulsoras das cidades brasileiras em direção ao aprofundamento da fragmentação socioespacial.

O mercado imobiliário presenciou uma expansão substancial, com várias construtoras e imobiliárias sendo beneficiadas com a isenção de taxas, crédito público, redução das custas cartoriais e financiamento para a iniciativa privada, provocando um processo de ampliação da periferização. Por outro lado, o sistema financeiro se apropriou de áreas e segmentos que, historicamente, não era área de sua participação. Atualmente o mercado financeiro atua no setor imobiliário, ao passo que grandes construtoras do país possuem ações e ativos nas bolsas de valores, ao mesmo tempo em que empreendimentos comerciais como shoppings, hotéis e áreas de lazer são objeto de investimentos de bancos e instituições financeiras, ou seja, houve uma redefinição de atuação do sistema produtivo para o sistema especulativo, agregando instituições imobiliárias, formando bancos de terras para especulação e lucros futuros. Exemplos concretos se materializam em várias cidades brasileiras.

Por estas circunstâncias, é fundamental reconquistar espaços que foram fragmentados pelas políticas neoliberais vigentes, pautando-se no debate com foco principal pela transformação efetiva da estrutura vigente ou o estado das coisas, consolidando o uso do espaço público e do direito à cidade, sob a perspectiva da horizontalidade, ou seja, o espaço do diálogo, da criatividade, da emancipação humana e da ascensão dos grupos populares na luta pela Reforma Urbana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Despesas contingenciáveis na LOA 2017**. Secretaria de Acompanhamento Econômico. Brasília: LOA, 2017. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2017/despesas-contingenciaveis\\_seae.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2017/despesas-contingenciaveis_seae.pdf)>. Acesso em: 02 de jul. 2019.



BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos Mcidades: participação e controle social**. Brasília: 2004.

CANETTIERI, T., & VALLE, W. A. Dos excluídos da cidade à revolução urbana: definições de um novo sujeito político. **E-metropolis**, n.23, ano 6, p.35-43, 2015.

CARDOSO, Adauto Lucio. Direito à Moradia no Brasil: retrocessos em um contexto de crise, Rio de Janeiro: **Diplomatique**, 2016. Disponível em: <http://diplomatique.org.br/direito-a-moradia-no-brasil-retrocessos-em-um-contexto-de-crise/>. Acesso em: 05 de jul. 2019.

CARLOS, Ana Fani. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: **Crise Urbana**, Ana Fani Carlos (Org.), São Paulo. 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3ª edição. São Paulo. Ática, 1995.

\_\_\_\_\_. **Região e organização espacial**. 7ª edição. São Paulo: Ática, 2002.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 2011.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**. n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

HARVEY, David. **Justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **O novo imperialismo**. 2ª. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

\_\_\_\_\_. A liberdade da cidade. In: **Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil** / Ermínia Maricato... [et al.]. - 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

\_\_\_\_\_. **17 contradições e o fim do capitalismo**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

HISSA, M; ARAUJO, C. Operações Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza. In: **XVII Encontro Nacional da ANPUR**. Anais ... – São Paulo, maio de 2017. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessos\\_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-03.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessos_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-03.pdf). Acesso em: 03 de jul. 2019.

HOSHINO, Thiago A.P., & FRANZONI, Júlia Ávila. Direito à cidade s/a: a casa de máquinas da financeirização urbana. Brasília: **Terra de direitos**, 2016. Disponível em: <http://terradereitos.org.br/acervo/artigos/artigo-direito-a-cidade-sa-a-casa-de-maquinas-da-financeirizacao-urbana/21191>. Acesso em: 20 mai. 2019.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MACHADO, Eliel. **Movimentos populares na América Latina: paradoxos das lutas antisistêmicas?** Lutas Sociais, São Paulo, n. 23, 2009.

MARICATO, E. É a questão urbana, seu estúpido! In: **Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil** / Ermínia Maricato ... [et al.]. - 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

\_\_\_\_\_. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão Popular, 2015a.

\_\_\_\_\_. Para entender a crise urbana. Palestra de abertura da 10ª edição do Ciclo de Palestras “Quintas Urbanas” promovido pelo Núcleo de Análises Urbanas do Instituto de Ciências Humanas e da Informação da FURG. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v.8, n. 1, 2015b, p. 11-22.

MARTINS, Rafael. A luta pelo direito à cidade: uma bandeira exógena ao marxismo? In: **VII Colóquio Internacional Marx e Engels.** Campinas: Unicamp, 2015.

MELAZZO, Everaldo Santos. Estratégias fundiárias e dinâmicas imobiliárias do capital financeirizado no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, n. 2, p. 29 a 40, sep. 2013. ISSN 1984-2201. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1118>>. Acesso: 02 de jul. 2019.

PAES BARRETO, Cláudia Gonçalves. **Renda Fundiária, Legislação Urbanística, Disputa de Usos do Solo: a transformação da Avenida 17 de agosto em eixo comercial ao longo da última década.** 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

OLIVEIRA, F. L. A metáfora cidade-empresa no planejamento estratégico de cidades. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. XIII, n. 1, p. 141-162, jan.-jul, 1999.

OLIVEIRA, Margaret R. N. A renda da terra e suas cambalhotas: uma discussão sobre renda fundiária urbana, solo como mercadoria e a centralidade do Iguatemi. **Geotextos**, vol. 1, n. 1, 2005; p.29-50.

RIBEIRO. L. C. de Queiroz. A cidade na “longa década perdida”. Rio de Janeiro: **Le Monde Brasil**, 2016. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/a-cidade-na-longa-decada-perdida-2/>>. Acesso em: 03 de jul. 2019.

ROLNIK, Raquel. “Moradia se tornou sinônimo de mercadoria”, diz a ex-relatora da ONU Raquel Rolnik. [17 de agosto de 2016]. São Paulo: **Jornalistaslivres**. Entrevista concedida à Camilla Hoshino e Thiago Hoshino, com fotos de Leandro Taques, especial para os Jornalistas Livres. Disponível em: <<https://jornalistaslivres.org/2016/08/moradia-se-tornou-sinonimo-de-mercadoria-diz-ex-relatora-da-onu-raquel-rolnik/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. In: **Invasões Urbanas Conflito de Direito de Propriedade.** Joaquim Falcão (org). O Estado, o direito e a questão urbana. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo.** São Paulo: Hucitec/Edusp, 1994.



SOUZA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?** 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. 404 p.

STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa.** Tradução Cristina Antunes. 1. ed.; 2. reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

TOPALOV, C. **Gananciais y Rentas Urbanas.** Madrid, Siglo Veintiuno, 1984.

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano? In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único.** Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. Quando a cidade vai às ruas. In: **Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil / Ermínia Maricato ... [et al.].** - 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.