

I ENANPARQ

I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

**Simpósio Temático: Projetos urbanos e a reinvenção do
espaço-mundo na cidade contemporânea.**

Projetos urbanos e o contexto sócio-econômico brasileiro.

Autor: Sueli Ramos Schiffer

Titulação: Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutora e Livre Docente em Arquitetura e Urbanismo

Filiação: Professora Titular, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós – Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Projetos urbanos e o contexto sócio-econômico brasileiro.

Resumo

O texto trata das possibilidades de desenvolvimento de projetos urbanos no Brasil traçando um paralelo com aqueles implementados no contexto socioeconômico dos países centrais.

Os projetos urbanos são entendidos na ótica das demandas inerentes às transformações do espaço urbano enquanto partícipe da acumulação capitalista. E deste modo, tanto os desenhos dos projetos como as respectivas formas de gestão e financiamento são condizentes com as sociedades na qual se inserem.

Argumenta-se, por fim, com base em avaliações de experiências internacionais realizadas visando identificar os mecanismos passíveis de adaptação ao Brasil, que o país não apresenta as pré-condições sócio-políticas particulares que facilitaríamos a implementação de Projetos urbanos de grande porte.

PALAVRAS-CHAVE: Projetos Urbanos, Financiamento, Gestão Urbana

Abstract

The text deals with the possibilities of developing urban projects in Brazil through a parallel with those implemented in the socioeconomic context of the central countries. The urban projects are seen through the viewpoint of the demands inherent to the transformations of urban space as a participant in the capitalist accumulation. And thus, both the designs of their projects as forms of management and financing are commensurate with the societies in which they operate. It is argued, finally, based on assessments conducted to identify international experiences mechanisms capable of adapting to Brazil, the country lacks the pre-conditions socio-political individuals that facilitate the implementation of large urban projects.

KEY WORDS: Urban Project, Financing, Urban Governance

Projetos urbanos e o contexto sócio-econômico brasileiro

A concepção e implantação dos projetos urbanos atuais apresentam ensejam a possibilidade de reavaliar os formatos e mecanismos tradicionais de gestão urbana. O planejamento urbano dos anos 1950 e 1960, em especial no Brasil, tinham como contexto atuar em cidades com acelerado crescimento e intensos fluxos migratórios, em sua grande maioria oriunda da área rural, de população de baixa renda e qualificação. A carência de todos os tipos de infra-estrutura, particularmente as básicas como água, energia, saneamento e transportes públicos, representavam os desafios mais gritantes da gestão e dos planos urbanos. O planejamento urbano necessariamente lidava com questões de expansão e ordenamento da área urbana e o foco no *desenvolvimento* era inevitável.

Inúmeros foram os “planos de desenvolvimento urbano” produzidos mormente no âmbito dos governos municipais, muitos dos quais tinham a pretensão de efetivamente impulsionar o desenvolvimento urbano, e não apenas orientar e controlar sua vertente espacial. As críticas como as de Villaça (1999) à efetividade de muitos dos planos urbanos produzidos nas décadas de 1970 e 1980 decorrem, em grande parte, das discrepâncias entre as expectativas geradas na elaboração dos textos e programas e as reais possibilidades de suas implantações enquanto instrumentos de transformação sócio-econômica.

As limitações dos planos urbanos tiveram ainda, obviamente, componentes decorrentes de outras esferas, sendo as mais relevantes as políticas e econômicas. Longe de pretender qualquer análise com maior profundidade sobre estas questões, cabe-nos apenas lembrar que o âmago desta avaliação requer um claro entendimento do papel do Estado na sociedade capitalista, e, em decorrência, o papel da gestão urbana e seus instrumentos de ação.

Na perspectiva acima, a gestão e o planejamento urbano necessariamente devem responder às realidades urbanas e sócio-econômicas, que, naturalmente, se transformam no tempo. A adequação da organização espacial é um dos requisitos ao processo de acumulação. Áreas que se tornam obsoletas, em especial as que têm uma localização privilegiada em termos de proximidade das áreas centrais, tornam-se entraves à adequada organização espacial, e funcionam, de fato, como barreiras à homogeneização do espaço urbano. Assim, estas áreas devem ser transformadas e modernizadas para darem suporte às atividades econômicas atuais e/ou habitações e, acima de tudo, integradas novamente à estrutura urbana de modo que se estabeleça

no todo do espaço urbano uma melhoria da organização espacial, e, portanto, da produção em geral e da circulação de pessoas e mercadorias.

Adicionalmente um número considerável de áreas atualmente degradadas ou obsoletas guarda marcos históricos da configuração inicial e do processo histórico de transformação das cidades na quais se inserem. Muitos dos projetos urbanos, além de qualificarem a área com vistas a abrigar novas funções urbanas, também objetivam manter e recuperar os aspectos históricos das áreas a serem renovadas, o que efetivamente contribui para a manutenção da memória das cidades. Estas são mais frequentemente as áreas centrais das cidades e requerem um projeto urbano ainda mais criterioso, como nos mostra Zancheti (2009a) para os casos de Olinda e Recife e Somekh (2009) para o caso de São Paulo.

As transformações nas economias nacionais, bem como os impactos destas em cidades específicas são particulares e devem ser analisados caso a caso. Ainda assim, estudos de casos de projetos urbanos estrangeiros podem ser replicados a outras realidades, em particular os aspectos relacionados às formas de financiamento e os formatos de gestão.

Os textos de Zancheti (2009 b, c) mostram a diversidade de possíveis linhas de crédito para o financiamento de projetos urbanos, bem como as restrições e exigências para obtê-las. Projetos estes que a partir da década de 1990 têm sido realizados, tanto nos países desenvolvidos como no Brasil, cada vez mais em sistema de parcerias com investidores privados, em consonância às políticas neoliberais então introduzidas no país, detalhadas no texto de Schiffer e Deák (2007).

No caso da América Latina, e do Brasil em especial, Zancheti (2009c) destaca a responsabilidade dos governos locais como principais financiadores destes projetos de revitalização urbana, quer diretamente, quer como tomadores de empréstimos de bancos multilaterais de desenvolvimento. Colocando assim a questão do financiamento no nível local, tanto para o setor público como para o privado, torna-se ainda mais relevante os desígnios da sociedade em estabelecer as prioridades (políticas) dos investimentos. Investimentos estes que são concorrentes com as demais carências da estrutura urbana, tais como as relacionadas às infra-estruturas básicas e de telecomunicações, além das de saúde, educação e habitação social.

No que se refere ao Brasil, nossa argumentação é que a realidade econômica e social dos anos 1970-80 foi seriamente transformada a partir da década de 1990 (Schiffer, 2002). Cabe, portanto, produzir novas propostas de gestão e planejamento

urbano, sem descartar as críticas já pertinentemente construídas sobre os formatos anteriores.

Qual seria, portanto, a nova realidade urbana e sócio-econômica do Brasil pós 1990 a demandar novas propostas de atuação do setor público na área urbana? Ou mais coerentemente dizendo, qual seria esta perspectiva para metrópoles como São Paulo? E ainda, quais as diferenças fundamentais entre a realidade urbana brasileira e a dos países em desenvolvimento?

Brasil urbano pós 1990

O censo demográfico oficial de 1950 indicava que a população brasileira era predominantemente rural, ou seja, apenas 36,16% da população do país era urbana, ainda que com significativas diferenças regionais. A capital do país era o Rio de Janeiro, cidade que também contava com a maior população urbana, seguida de São Paulo. Em meados desta mesma década de 1950 o processo de industrialização brasileiro já havia gerado aglomerações urbanas de grande porte, especialmente na capital paulista e municípios vizinhos, o que viria a afetar os processos de migração e urbanização internos de modo determinante e recorrente até fins da década de 1980. Como síntese destes processos, sem, contudo, reduzi-los a este único condicionante, tem-se que, em 1991, o Brasil apresentava uma taxa de urbanização em torno de 75,59%, e a metrópole paulista detinha perto de 10% da população urbana nacional (FIBGE, censos demográficos).

O rápido processo de urbanização direcionado às grandes cidades brasileiras, associado à políticas urbanas reativas e defasadas das crescentes demandas por infra-estrutura e serviços básicos, gerou um padrão urbano de extrema desigualdade, tanto sócio-econômicas, ambientais como de inversões de recursos públicos. Fato este agravado pela concentração de investimentos públicos em determinados setores e áreas privilegiadas das aglomerações urbanas. Este padrão pode ser facilmente exemplificado se tomada como exemplo a Região Metropolitana de São Paulo, na qual concentram-se nas áreas consolidadas mais centrais a população de maior renda, os empregos, e em especial os de maior qualificação, serviços públicos e infra-estrutura de toda ordem. Às áreas periféricas tanto da cidade de São Paulo, como os municípios vizinhos, convergiu a população migrante pouco qualificada dos anos 1950-60, as quais sem apoio do poder público, se caracterizaram

pelo enorme quantidade de favelas, áreas invadidas, inclusive dos mananciais, e carências de toda ordem.

A provisão de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos que tem sido realizada pelo poder público ao longo das últimas décadas objetivava tão somente atender as condições mínimas de organização do espaço urbano, para sustentar, ainda que precariamente, a produção, condizente com o padrão de desenvolvimento entravado da sociedade brasileira, conforme discutido abaixo. A gestão urbana com base em discursos e planos não implantados (ou só parcialmente) atuava em consonância ao modelo econômico em vigor, ou seja, a acumulação interna do país que jamais teve como sustentáculo a melhoria das condições de reprodução da força de trabalho.

Este último fato consiste, em essência, na divergência entre as sociedades burguesas e as de elite, como pode ser designada a brasileira. Dentre as principais características da sociedade de elite, já analisadas por Fernandes (1973) e Deák (1999), a que merece destaque por sua vinculação direta à produção do espaço urbano é justamente a de não se apoiar no desenvolvimento das forças produtivas (ou seja, capital e trabalho) como motor da acumulação. A organização espacial não necessita ser estruturada de forma homogênea no seu todo para o desenvolvimento das forças produtivas, mas apenas parcialmente de modo a assegurar a manutenção de um padrão excludente de desenvolvimento econômico.

A melhoria constante da moradia, dos sistemas de transportes, saúde, educação, etc. para o coletivo da população, fazem parte do processo de acumulação das sociedades burguesas, representadas pelos países desenvolvidos. Nessas sociedades o desenvolvimento da acumulação interna tem como pressuposto que esta melhoria gera por um lado, maior consumo de bens e serviços, o que impulsiona o modelo econômico interno. Por outro lado, a cada avanço das condições de reprodução da força de trabalho, haverá novas demandas ao sistema produtivo oriundas da própria força de trabalho, o que, mais uma vez, trará impulso à economia daqueles países.

Na sociedade de elite a precariedade e a desigualdade do espaço urbano são partes do modelo econômico, conforme Deák e Schiffer (2007) demonstram para a metrópole paulista. Estas características da sociedade de elite explicam as favelas, o deficiente transporte público, o caos do trânsito, a baixa escolaridade de grande parte

da população, a disparidade na instalação de toda sorte de infra-estrutura, entre outros aspectos.

Ainda assim, é preciso lembrar que as sociedades, inclusive a de elite, inexoravelmente se transformam no tempo, e um certo desenvolvimento das forças produtivas, em particular das condições de reprodução da força de trabalho, são necessários à reprodução do processo de acumulação.

Em outras palavras, a gestão urbana tem que acompanhar estas transformações da sociedade e organizar a produção do espaço em consonância. Não é, pois, de se estranhar a elaboração de certo conjunto de regras ou leis que venham ao encontro de novas demandas do espaço urbano enquanto espaço do capital. Não confundir estas demandas originadas no próprio processo de acumulação em um determinado momento, com as questões atendidas como respostas a reivindicações pontuais.

Os projetos urbanos são então aqui entendidos na ótica das demandas inerentes às transformações do espaço urbano enquanto partícipe da acumulação capitalista. E deste modo, tanto os projetos como as respectivas formas de gestão e financiamento são condizentes com as sociedades na qual se inserem.

Os países europeus e norte-americanos, e em certa medida também a Argentina, tiveram um percurso econômico semelhante pós década de 1970 ao adotarem os preceitos neoliberais como diretrizes de suas economias. Os aspectos econômicos destes preceitos já foram suficientemente debatidos por vários críticos, tais como Gorender (1997) e Batista Junior (1998), mas cabe ressaltar a introdução crescente de parcerias público-privadas nos projetos urbanos, o que tem tido significativo impacto na organização espacial das aglomerações urbanas. O elemento central de tal impacto consiste na transição de um planejamento integrado e compreensivo, como ação explícita do Estado em nome do interesse coletivo, para um direcionamento de projetos para “áreas estratégicas” do espaço urbano. Brenner e Theodore (2002) associam estes projetos à produção de “espaços neoliberais”, definidos como resultado de ações de grupos de pressão, legitimados pelas mais diversas denominações, como associações de moradores e ONGs, que atuam em nome da “sociedade civil” e tomam o lugar do Estado nas intervenções diretas sobre a organização espacial.

Lecroart (2007) ao analisar vários projetos urbanos implementados nas últimas décadas na Europa indica como um dos maiores desafios justamente a

articulação entre os interesses dos diversos investidores (públicos e privados) e as respostas esperadas quanto ao desenvolvimento urbano como um todo. O que dizer destas articulações em países como o Brasil no qual as metas de desenvolvimento urbano não visam na prática “reduzir as disparidades sociais e regionais” como afirma Lecroart (2007: 18) para os casos europeus que analisou.

Ainda assim, o estudo de projetos em outras realidades econômicas pode indicar propostas replicáveis e mecanismos passíveis de adaptação, desde que as pré-condições sócio-políticas sejam respeitadas com base nas particularidades de cada país como mostramos anteriormente.

As avaliações das experiências internacionais, realizadas nos vários estudos de casos em pesquisa recente ¹, indicam com clareza que os casos de sucesso são aqueles em que houve uma conjugação de interesses públicos e privados, como pode ser exemplificado pelos projetos IJburg e Zuidas em Amsterdam. A preferência dos investidores locais pela segunda área foi decisiva no rápido desenvolvimento do projeto urbano ali implantado, reduzindo o ritmo de investimentos na primeira área, que não contou com o entusiasmo dos mesmos investidores.

Outro aspecto comum aos projetos urbanos avaliados na citada pesquisa foi a demanda por áreas de expansão urbana nas cidades em questão. Os casos europeus estudados, como Londres, Paris e Amsterdam, são paradigmáticos de cidades nas quais os altos preços das habitações de alta renda foram um fator estimulante para atrair investimentos para projetos de renovação de áreas degradadas próximas aos centros históricos.

No que se refere aos mecanismos de gestão dos projetos urbanos analisados, pode-se afirmar que a atuação dos governos locais foi decisiva na medida em que foram os idealizadores dos projetos, além de serem os acionistas majoritários das agências de gestão destes projetos.

Um fator comum aos projetos urbanos estudados foi a implantação de novas infra-estruturas de transportes de modo a garantir acessibilidade adequada às áreas renovadas, compatível aos padrões existentes nas áreas valorizadas da estrutura urbana que se inserem.

¹ Pesquisa *Projetos urbanos e desenvolvimento local: financiamento e gestão*. FAUUSP/ FAU-MACK e CECI-UFPE. São Paulo/ CNPq, 2009.

Mas a questão da propriedade dos terrenos das áreas renovadas certamente foi crucial no desenvolvimento destes projetos. O caso de Paris Rive Gauche é exemplar já que a agencia gestora no formato de economia mista (mas com grande predomínio de acionistas públicos) SEMAPA compra os terrenos e vende o direito de construir aos investidores privados.

Conclusões: projetos urbanos no Brasil?

Ao se avaliar as pré-condições às possíveis realizações de projetos urbanos no Brasil, e em especial em São Paulo, e os fatores que induzem o desenvolvimento de projetos urbanos tão usuais em outros países, pode-se afirmar que estes projetos não parecem constituir uma possibilidade de planejamento urbano a curto prazo.

Como síntese do entendimento sobre as poucas possibilidades de desenvolvimento de projetos urbanos no Brasil, em particular em São Paulo, pode-se indicar três níveis de razões: as características do processo econômico brasileiro; o envolvimento frágil da sociedade brasileira com a preservação de áreas históricas e a forte atração por áreas novas e modernas; e a tendência histórica do setor imobiliário em investir em novas áreas em detrimento da recuperação de antigas em função de alegados maiores custos nestas últimas.

A organização espacial fruto de uma sociedade de elite, como discutido anteriormente, tem como características a manutenção de desigualdades extremas e de áreas pouco integradas na estrutura urbana. Em outras palavras, o processo de acumulação praticado pela sociedade de elite produz um espaço urbano pouco regulado em seu todo, já que não tem como pressuposto a universalidade das condições de homogeneização do espaço urbano como parte do desenvolvimento das forças produtivas.

Assim, áreas obsoletas e pouco integradas à estrutura urbana não constituem em si dificuldades à reprodução da sociedade de elite. O interesse em reurbanizar e requalificar estas áreas raramente responde a uma demanda de melhor fluidez e organização do espaço urbano, o que seria de responsabilidade do setor público – *papel do Estado* - mas de interesses privados em áreas de localizações específicas com prospectiva de maior valor comercial. Em São Paulo, os exemplos mais gritantes são as operações urbanas Faria Lima e Água Espraiada como representantes de casos onde havia interesse do setor privado em revalorizar as áreas, já que ambas eram enclaves em áreas degradadas em áreas de alta renda. Não é de se estranhar

que a crítica a estes projetos justamente se referem ao processo de gentrificação resultante, como bem avaliaram Campos-Pereira (2002) para o primeiro projeto e Fix (2001) para ambos projetos. Explica-se deste modo também o atraso ou pouco alcance de outras operações urbanas na cidade de São Paulo como a do Centro e Água Branca.

A indústria da construção civil e os investidores do setor imobiliário expressam claramente ² que há maior lucratividade em construções em novas áreas, nas quais os preços dos terrenos são originalmente mais baixos e através da criação de uma nova “centralidade” gera-se uma maior valorização da área e, portanto, lucros maiores dos empreendimentos. Obter semelhante lucratividade em investimentos em requalificação/recuperação de áreas obsoletas ou degradadas exigiria maiores contrapartidas de investimentos públicos além de toda sorte de incentivos fiscais.

Outra questão relevante que limita a atuação do setor imobiliário em áreas obsoletas relaciona-se à aspectos culturais da sociedade brasileira, em particular a sediada em São Paulo, para a qual o moderno, o novo, a tecnologia avançada são muito mais valorizados do que o histórico, o recuperado, o antigo, ainda mais no que se aplica à arquitetura e ao espaço urbano. Assim, anula-se o que poderia ser um dos benefícios dos investidores em projetos urbanos que seria a melhoria da imagem pública das empresas, ou seja, uma forma de propaganda indireta desses investidores, que é um dos atrativos nos casos estudados nos países desenvolvidos.

Resta-nos aguardar transformações na sociedade brasileira para que estes fatores apontados se revertam em prol de uma organização espacial menos excludente e desigual, na qual os projetos urbanos de renovação de áreas obsoletas ou degradadas tenham papel importante na estruturação urbana e sejam compatíveis com as mudanças sócio-econômicas que estariam certamente então em curso.

Referências

Batista Junior, Paulo Nogueira - *Mitos da globalização*. São Paulo: Pedex, 1998.

² Fato este discutido em reuniões com o SECOVI-SP (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo), no âmbito da pesquisa *Projetos urbanos e desenvolvimento local: financiamento e gestão*. FAUUSP/ FAU-MACK e CECI-UFPE. São Paulo/ CNPq, 2009.

- Brenner N., Theodore N.(orgs.) *Spaces of Neoliberalism*. Oxford: Blackwell Publishers, 2002.
- Campos-Pereira R. C. R. - *A operação urbana Faria Lima: estudo de um mecanismo de parceria entre Estado e Capital na cidade de São Paulo nos anos 90*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002.
- Deák, Csaba – “A acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80” In: Deak e Schiffer (orgs.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 1999. p. 19-48
- Deák, Csaba e Schiffer, S – “The Metropolis of an Elite Society”, In: Segbers, Klaus (ed.) *The making of global city regions : Johannesburg, Mumbai/Bombay, São Paulo, and Shanghai*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2007.
- Fernandes, Florestan *Capitalismo dependente e classes sociais na America Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- Fix, Mariana - *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- Gorender, J. – “Globalização, tecnologia e relações de trabalho” In: *Estudos Avançados* (29). São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1997. p. 311-361.
- Lecroart, Paul – “Large-scale urban development projects in Europe: what lessons can be learnt for the Île-de France Region?” In *Cahiers de l’Institute d’Aménagement et d’Urbanism de la Region d’Île-de-France* 146, June 2007. p. 5-27.
- Schiffer, Sueli – “Economic restructuring and urban segregation in São Paulo”, In: Marcuse, P. & Kempen, R. van (orgs.) *Of states and cities: partitioning or urban space*. London: Oxford University, 2002.
- Schiffer, S. e Deák, Csaba – “Legitimizing power structures in São Paulo”, In: Segbers, Klaus (ed.) *The making of global city regions : Johannesburg, Mumbai/Bombay, São Paulo, and Shanghai*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2007.
- Somekh, N. (2009) “Projetos urbanos e novos modelos de gestão: o caso de São Paulo”, In: Relatório de Pesquisa: *Projetos urbanos e desenvolvimento local: financiamento e gestão*. São Paulo/ CNPq, 2009. (mimeo)
- Somekh, N. (1989) “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil” In: Deak e Schiffer (orgs.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FAPESP/EDUSP, 1989. p.169-244.
- Zancheti, S.M. (2009a) “O financiamento da revitalização dos centros históricos de Olinda e Recife: 1979 – 2005.”. In: Relatório de Pesquisa: *Projetos urbanos e*

desenvolvimento local: financiamento e gestão. São Paulo/ CNPq, 2009.
(mimeo)

Zancheti, S. M. (2009b) “O financiamento da revitalização urbana na América Latina: uma revisão da teoria e da prática pós 1990. In: Relatório de Pesquisa: *Projetos urbanos e desenvolvimento local: financiamento e gestão*. São Paulo/ CNPq, 2009. (mimeo)

Zancheti, S. M. (2009c) “Os desafios para o financiamento da regeneração urbana na América Latina”. In: Relatório de Pesquisa: *Projetos urbanos e desenvolvimento local: financiamento e gestão*. São Paulo/ CNPq, 2009. (mimeo)