

# OS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

## X A PRODUÇÃO DA CIDADE GLOBAL

Arqto. Me. Antonio Rodrigues Netto<sup>1</sup>

### RESUMO

As mudanças ocorridas no processo econômico mundial a partir da segunda metade do século XX e as conseqüentes reformulações das políticas voltadas ao desenvolvimento urbano, fundadas na desregulamentação urbanística e na parceria público-privada, resultou na implementação de grandes projetos urbanos e planos setoriais, que alteraram significativamente o processo de produção das grandes cidades, determinando novos enfoques no processo de planejamento urbano e regional. Ao se analisar os princípios e diretrizes ditados pela Política Urbana brasileira emanada da Constituição Federal em vigor a partir de 1988 – de cunho democrático e social – através de sua regulamentação dada pelo Estatuto da Cidade, verifica-se que tanto as proposições de muitos deles, quanto os discursos apresentados justificando-os ou explicitando-os estão vinculados aos princípios neoliberais e, conseqüentemente, propondo a produção das cidades aos moldes de cidades globais (ou, talvez, globalizadas), vinculados aos interesses do sistema econômico e político mundial, ditado pelas grandes potências e pelas instituições financeiras internacionais e empresas transnacionais que se constituem na “elite” dominante atual. Para as cidades brasileiras (e dos demais países do terceiro mundo) resulta um tecido urbano cada vez mais ”remendado” e abrigando uma sociedade com disparidades econômicas, culturais e sociais cada vez maiores. A constituição da rede de cidades no Brasil, desde o seu descobrimento, foi fundada, basicamente, em interesses econômicos, quer na busca da exploração pura e simples, quer no afã de apropriação do bem territorial como forma de detenção de poder e conseqüente capacidade econômica. Não difere grandemente a atual realidade de estruturação das cidades, visto que, apesar de proposta uma Política voltada ao interesse social coletivo, bandeira deflagrada com a institucionalização de diversos novos instrumentos de planejamento, a decisão sobre a organização e desenvolvimento urbano se firma ainda nas mãos do poder econômico e dos

---

<sup>1</sup> Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela FAU – USP (1975); graduado em Direito pela USP (1977); MESTRE em Arquitetura e Urbanismo pela USP (2003); professor do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo; consultor em Arquitetura e Urbanismo, com ênfase na área de Planejamento Urbano e Regional e na área de Projeto Urbano de Sistema Viário e Transportes.

interesses da elite dominante que se ajusta com rapidez e sagacidade aos novos desígnios da economia global.

Palavras-Chave: Política urbana. Cidade global. Desenvolvimento urbano. Estatuto da Cidade. Urbanismo.

## ABSTRACT

The changes in the global economic process from the second half of the twentieth century and the subsequent reformulation of policies geared to urban development, based on urban deregulation and public-private partnership, resulted in the implementation of large urban projects and sector plans, which altered significantly the production process of large cities, determining new approaches in the process of urban and regional planning. When analyzing the principles and guidelines dictated by Urban Policy issued by the Brazilian Federal Constitution in force since 1988 – of social and democratic character – through its regulation given by the City Statute, it appears that both propositions of many of them, and the presented discourse justifying them or explaining them are linked to neo-liberal principles and, therefore, proposing the production of cities in the mold of global cities (or, perhaps, globalized) linked to the interests of global economic and political system, dictated by major powers and international financial institutions and corporations that make up the "elite" ruling today. For the cities of Brazil (and other third world countries) this results in an increasingly "patchy" urban fabric and harboring a society with growing economic, cultural and social disparities. The constitution of the network of cities in Brazil since its discovery was founded basically on economic interests, either in search of pure and simple exploitation, whether in the desire of ownership of the land as well as a way of holding power and consequent economic capacity. The current reality structuring of cities does not differ greatly from this since, despite a Policy proposal aimed at the collective social interest, flag triggered the institutionalization of many new instruments for planning, decision on the organization and urban development firm is still in the hands economic power and interests of the ruling elite that adjusts quickly to new designs and sagacity of the global economy.

Keywords: Urban policy. Global city. Urban development. City Statute. Urbanism.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal promulgada em 1988, atualmente em vigor, foi a primeira constituição brasileira a conter, de forma explícita, a questão urbanística como princípio de desenvolvimento econômico e social, o que, segundo a maioria dos estudiosos, é decorrente da elevada concentração da população nas áreas urbanas, resultando daí a necessidade de estabelecer as “regras de conduta” da sociedade no espaço físico que a grande maioria dos seus componentes ocupa.

Os princípios definidores da Política Urbana – que apresenta as “regras de conduta” propostas pelo conjunto de cidadãos para a adequada condição de estabelecimento do espaço físico em que habitam, trabalham, circulam e se divertem – refletem o estágio alcançado pela sociedade brasileira no tocante à realidade política, econômica e social do país, o que por sua vez condiciona seus anseios e necessidades.

Os legisladores, representantes de todos os segmentos da população, determinaram a regulamentação desses princípios através do estabelecimento de diretrizes de atuação e de instrumentos de ação via legislação específica, cuja gestação durou mais de dez anos, e se concretizou através da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade.

Em que pese ser, a ordem social, o embasamento de todo o processo determinante de estruturação da sociedade no mundo contemporâneo, especialmente a partir dos anos 80 do século XX, e ser sob esse prisma elaborada a nova Constituição, verifica-se no Brasil, assim como em vários países da América Latina, no decorrer dos anos seguintes e segundo as posturas políticas e econômicas do Estado, a imposição de regras ditadas pelo neoliberalismo como caminho para atingir o desenvolvimento econômico e social.

Tal imposição é resultante da nova ordem econômica mundial e do acatamento, pela estrutura político-administrativa brasileira, das regras ditadas pelos organismos econômicos internacionais (fornecedores do capital necessário ao pretendido desenvolvimento) oficialmente a partir da década de 1990.

A promulgação do Estatuto da Cidade ocorre 13 anos depois da Constituição. A sociedade na sua dinâmica evolutiva absorve (quer por imposição dos segmentos dominantes, quer pela política governamental estabelecida) os princípios neoliberais e os agrega à sua constante estruturação. Considerando que os ditames legais são reflexos da própria estrutura da sociedade, conforme nos propusemos a analisar em nossa dissertação de Mestrado (RODRIGUES NETTO, 2003), fazer uma leitura dos princípios estabelecidos para a ordenação das cidades, bem como de suas diretrizes de planejamento urbano e dos instrumentos da ação pública, apresentados nesse documento legal, sob a ótica dos

princípios neoliberais – a redução do Estado e a liberdade econômica total – permite uma visão crítica dos elementos preconizados como norteadores da atuação do poder público e dos cidadãos no desenvolvimento das cidades em atendimento aos interesses do capital.

O novo modelo de desenvolvimento econômico é a resposta às crises do capitalismo na década de 1970, resultando daí a retomada do sistema liberal, porém globalizado com base no avanço tecnológico e na proliferação das empresas transnacionais, das instituições financeiras e dos conglomerados econômicos desvinculados do Estado.

Os estudos e ações, desenvolvidos para determinação da melhor forma de ocupação do território urbano, rejeitam os planos fundados no zoneamento funcional e nas regras rígidas de estruturação dos espaços, adotando-se proposições de projetos urbanos setorizados e direcionados para a função e uso imediato.

O planejamento urbano e regional integrado é substituído pelo planejamento estratégico que relaciona programa de governo, capacidade econômica e aceitabilidade por parte dos segmentos da sociedade envolvidos, direcionando o empenho do capital público às parcelas da cidade em que haja um retorno mais imediato.

Nesse mesmo contexto se consolida o conceito das cidades globais.

Algumas das metrópoles, que concentravam grandes parques industriais, se desindustrializam e se especializam nas atividades do sistema financeiro, controle administrativo e comunicações, constituindo-se em locais onde está estabelecido o controle do capital e da economia mundial.

São Paulo e Rio de Janeiro são cidades brasileiras consideradas cidades globais (ou mundiais) segundo alguns teóricos do assunto, como Friedman e Levy. E pode-se concluir que outras cidades brasileiras, dadas as características discutidas a seguir, podem vir a se qualificar como cidades globais.

A questão que se pretende analisar é: em que medida os princípios e diretrizes da Política Urbana propostos não são direcionadores para a globalização das cidades de grande porte brasileiras, resultando na manutenção de maior disparidade social e no comprometimento cada vez maior da economia do país?

## **2. A POLÍTICA URBANA CONSTITUCIONAL E A SUA REGULAMENTAÇÃO**

A retórica visualizada nos princípios ditados pela Política Urbana nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal é do “Estado Social” que visa a proteção, além dos direitos individuais (os direitos fundamentais ao homem que lhe garantem a sobrevivência e a

dignidade), aos direitos ditos de terceira geração (aqueles que abrangem a sobrevivência e dignidade da coletividade) e visa também a proteção ao meio ambiente, ao patrimônio comum da humanidade, à comunicação, à paz, enfim, à qualidade de vida individual e coletiva.

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, regulamenta os arts. 182 e 183 (componentes do Capítulo II – da Política Urbana, inserido no Título VII – da Ordem Econômica e Financeira) da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as diretrizes gerais para a Política Urbana – que expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos – e os instrumentos legais – que compõem mecanismos técnicos – a serem utilizados como meios para atingir as finalidades constantes naquelas diretrizes.

A Constituição, quando de sua edição, instrumentou o reingresso no processo democrático após quase três décadas de governos militares, responsáveis por um regime de exceção. Durante esse período de autoritarismo houve uma expansão tecnológica e de crescimento, porém o desenvolvimento obtido resultou de uma forte dependência econômica aos organismos financeiros internacionais, o que impôs ao país sérios gravames na economia nacional (juros altos, inflação, etc.) e a perda da capacidade econômica da maioria da população, vinculando o ganho efetivo a uma pequena parcela da sociedade que detinha o poder econômico e o domínio da produção.

A política econômica neoliberal é estabelecida internacionalmente para solucionar a crise do capitalismo que ocorre nos países centrais a partir de 1973.

Em fins da década de 1980 ocorre, no Brasil, a abertura política e se inicia o processo de redemocratização, iniciando paulatinamente a aplicação dos pressupostos básicos da economia neoliberal (uma vez que o Estado forte, com regime autoritário, não permite que alguns deles ocorressem), qual seja:

- A redução do Estado (com o “enxugamento” da máquina pública, a privatização das empresas estatais e o ajuste fiscal);
- A liberdade econômica total (com a desregulamentação da economia e a abertura irrestrita do mercado ao capital internacional); e
- A nova divisão social do trabalho;

pressupostos estes que necessitam da “democracia” para serem implantados.

O Brasil assume politicamente as “regras de conduta” propostas pelo neoliberalismo, buscando alternativas para a solução econômica com foco no desenvolvimento social.

O Estatuto da Cidade perde parte do seu conteúdo, originalmente proposto, e incorpora proposições neoliberais, durante todo o período de sua gestação, ao longo de mais de 10 anos de discussões, ajustes e negociações.

Sob este raciocínio é possível visualizar alguns pontos direcionados a práticas neoliberais, ao se fazer uma leitura mais crítica do conjunto das diretrizes gerais constantes do art. 2º da Lei 10.257/2001. Apesar do cunho social que se pretende transmitir com o conjunto das diretrizes ali constantes, é possível verificar o direcionamento aos interesses das decisões da *elite* dominante, qual seja, das camadas detentoras do poder econômico.

Sob a roupagem do interesse social, a primeira diretriz:

*“I. garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”*

afirma a manutenção explícita do domínio da terra que só terá a parcela da população economicamente capaz, em detrimento da maioria que detém a cada dia menor renda; as diretrizes 3ª e 16ª:

*“III. cooperação entre governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;*

*XVI. isonomia de condições para agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social;”*

estabelecem o processo de parceria e paridade do Poder Público com a iniciativa privada na execução de empreendimentos de porte e de decisões sobre o caminho da urbanização, sujeitando o poder do Estado aos interesses dos segmentos sociais que detêm o poder econômico e financeiro; as diretrizes 5ª 6ª e 14ª:

*“V. Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;*

**VI. Ordenação e controle do uso do solo:**

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;*
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão de infra-estrutura correspondente;*
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;*
- g) a poluição e a degradação ambiental;*

*XIV. Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e deificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;”*

promovem a discriminação das camadas mais pobres, legalizando a cidade ilegal (a parcela da cidade composta pelas favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e loteamentos ilegais, como define Ermínia Maricato) como um setor da cidade com características próprias e diferenciadas do restante da cidade – a cidade legal – perpetuando a manutenção da disparidade econômica e social; as diretrizes 9<sup>a</sup>, 10<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup>:

*“IX. Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

*X. Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem estar geral e fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;*

*XI. Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;”*

se constituem em mera retórica política, pois que, considerando o processo de parceria, o retorno de investimentos efetuados pela iniciativa privada deveria retornar para ela e não para o Poder Público, ao passo que o investimento público, direcionado à população de baixa renda, não tem como retornar, pois está atendendo ao interesse social da população necessitada; a 15<sup>a</sup> diretriz:

*“XV. Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;”*

é eminentemente neoliberal, pois propõe a desregulamentação urbanística, base da redução do Estado no controle do processo de apropriação e organização do território.

Esta leitura crítica deve ser feita também com relação aos novos Instrumentos de ação definidos no Estatuto da Cidade, e por ele institucionalizados, observando-se evidente supremacia do poder econômico sobre o bem estar social.

Ao se determinar *o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos*, como mecanismos legais de ocupação de lotes ou glebas vazios, subtilizados ou de utilização inadequada, está-se direcionando a solução do problema para as mãos do ente (cidadão ou empresa) com capacidade econômica para viabilizar sua adequada utilização.

De forma similar *o direito de superfície*, quando previsto, só poderá ser exercido pelo segmento social detentor de capacidade econômica, vez que se fundamenta na aquisição (compra) de tal direito.

Ainda que indiretamente, pois a regulamentação deste instrumento prevê a primazia do direito do Poder Público sobre o bem, *o direito de preempção* também direciona o

desenvolvimento do sítio urbano às decisões da *elite*, uma vez que, cabendo ao Governo prover a infra-estrutura e os serviços básicos adequados, caberá aos detentores do poder econômico prover e fruir os empreendimentos que se utilizarão dessas obrigações públicas.

Outros instrumentos – *consórcio imobiliário, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas* – são também direcionados à *elite* que detém o poder econômico, vez que se faz necessária a disponibilização de capital para a sua implementação efetiva.

Mais ainda, será essa *elite* a detentora do “desenho” e do processo de desenvolvimento das cidades, estabelecendo a capacitação produtiva delas em maior ou menor grau, conforme a cidade se disponha a atender aos seus interesses e a seu poder de controle, em detrimento do conjunto da população, especialmente ao se considerar, como já explanado anteriormente, que a produção da cidade, frente ao novo modelo de desenvolvimento determinado pelo sistema neoliberal e a globalização econômica, passa a ser de âmbito local em função da reforma do Estado.

### **3. A CIDADE GLOBAL**

Conforme afirma Levy (1997), “a globalização tem determinado uma nova hierarquia de espaços, o aparecimento de novas funções desempenhadas em novos locais e a reconfiguração física, econômica e social dos espaços existentes”. A cidade global, ainda segundo a autora, surge dessas mudanças ocorridas nas grandes metrópoles contemporâneas.

As alterações produzidas pela reestruturação do sistema econômico mundial a partir da década de 1970, com os princípios neoliberais, propiciam uma desindustrialização das grandes metrópoles, assumindo elas as novas funções de movimentação, administração e controle dos capitais internacionais, por ali se instalarem complexos econômicos e financeiros transnacionais, exigindo – como outrora as indústrias necessitavam do parque operacional e complementar – o estabelecimento de suporte tecnológico (processamento de dados, engenharia, saúde, educação, contabilidade) e negocial (finanças, direito, seguros, hotelaria, lazer) compatível com as novas atividades produtivas da cidade.

A nova configuração do sistema globalizado cria uma rede mundial de cidades, desvinculando-as do processo de organização de redes polarizadas regionais e/ou nacionais, o que representa uma quebra no processo de desenvolvimento do país.

Conforme se posiciona Maricato (2000), a globalização (no seu sentido mais abrangente) é a vilã no processo de mudanças; a tendência dos planejadores é se aprofundar no significado e função da cidade sob a ótica econômica, e estabelecer a interação global / local, não mais se preocupando com as questões das polarizações e redes de desenvolvimento nacional, nem com o significado social intrínseco à cidade.

Tais questões são claramente visualizadas no que aborda Levy (1997) ao apresentar os traços característicos das cidades globais:

- Ao mesmo tempo em que se constituem no ponto de contato da economia mundial com a economia nacional, congregam um número considerável de empresas transnacionais ou estrangeiras, e devem prover e manter uma infra-estrutura (transportes, informações, telecomunicações, cultura) altamente qualificada e especializada, sem ocorrer um investimento significativo na cidade por parte dessas empresas, já que elas negociam e depositam seus bens no mercado internacional.
- As cidades globais devem estar aparelhadas com uma estrutura de serviços compatível com o alto nível da elite internacional que nelas desenvolvem as atividades gerenciais e financeiras; tais atividades, incompatíveis com a estrutura e funções industriais, fazem com que estas desapareçam, relegando ao contingente populacional não qualificado (e que nas indústrias trabalhavam de maneira formal) atividades complementares, de baixa remuneração, em sua maioria estabelecida na economia informal – hotelaria, lazer, limpeza, comércio de roupas, “souvenirs” e quinquilharias.
- A estrutura ocupacional que estabelece a alta especialização e a economia informal resulta numa disparidade social bastante evidente. Isto se reflete também na ocupação do espaço, constituindo parcelas territoriais extremamente segregadas e de tratamento diferenciado, tanto do ponto de vista de organização do território, quanto da oferta de infraestrutura e serviços públicos.
- O afluxo cada vez maior de população de baixa renda e/ou baixa qualificação, na expectativa de obter uma oportunidade, resulta em problemas habitacionais, de infraestrutura e serviços, repercutindo na ampliação do território urbano com condições inadequadas ou degradadas, e reflete a incapacidade do poder público de suprir as necessidades básicas da população por exceder a capacidade de recursos obtidos com a produção fiscal.
- Finalmente o poder público se depara com constantes conflitos políticos com a população local, pois não detém capacidade de controle sobre o capital sem raízes, gerado e negociado pelas entidades detentoras do capital internacional, ali

estabelecidas, e, ao mesmo tempo, se vê obrigado a efetuar elevados gastos públicos para atrair investimentos que possibilitem manter o *status quo* atingido pela cidade.

A cidade global tem como princípio, ser desvinculada do processo regional e nacional, pois pertence a uma rede de cidades que extrapola o território nacional, vinculando-se às demais cidades globais, estabelecidas em outros países, continentes, hemisfério. Mantém seu funcionamento, ocupação, organização, crescimento, ordenação, através de um poder local autônomo e vinculado primordialmente ao interesse econômico dos grupos sociais de alto desenvolvimento. O poder local, desvinculando a cidade do processo de desenvolvimento regional ou nacional, atua basicamente para o desenvolvimento econômico do seu território urbano.

Constitui-se no governo de uma cidadela com o objetivo único de obter maiores investimentos, na construção dos complexos de negócios e serviços ou de consumo e lazer, que geram recursos finitos (por um curto período) e congregam um acréscimo de população cuja manutenção, no que diz respeito a serviços públicos e infra-estrutura, se torna permanente.

Além disso, os investimentos externos ocorrem em vazios urbanos ou áreas renovadas, ampliando seu valor de mercado e a especulação imobiliária, entre outros inconvenientes.

#### **4. A NOVA FORMA DE PLANEJAR A CIDADE**

O novo sistema de desenvolvimento proposto pela política econômica neoliberal que se estrutura nas últimas décadas do século XX, estabelecendo uma reforma do Estado-Nação – *tornando-o mínimo e abdicando de promover o bem estar social* – e fomentando a mais ampla liberdade econômica – *transferindo para a iniciativa privada a responsabilidade da produção e da oferta de emprego* – determina uma nova forma de atuação do planejador urbano: reforça-se o poder local na prática de ordenação do território urbano e impõe-se a busca de soluções atraentes ao segmento social que detém o capital, em função de obter o retorno produtivo necessário ao desenvolvimento da cidade.

A busca do desenvolvimento econômico local, pretendendo garantir trabalho aos habitantes da cidade, resulta numa atuação de reforma urbana, compreendendo mecanismos possíveis para atrair o capital e as atividades produtivas.

A indústria não é mais o sustentáculo do desenvolvimento econômico da cidade. O avanço tecnológico na informática e nas comunicações protagonizou uma dispersão do aparato de apoio que era exigido pela indústria na primeira metade do século XX – *relativamente à matéria prima, negociação, estrutura financeira e mercado consumidor* – concentrado numa única localidade.

O capital, pela facilidade de movimentação, busca o custo mais baixo da matéria prima, da mão de obra e o maior contingente capacitado ao consumo, independente da localização geográfica. A movimentação de capitais, as facilidades de transporte e de comunicações permitem essa maleabilidade.

As atividades produtivas se diversificam e, por isso mesmo, permitem a especialização dos centros urbanos nesta ou naquela atividade. a negociação da matéria prima, a execução de parte da produção industrial, a distribuição dessa produção, o sistema de negociação, enfim, cada cidade pode concentrar-se e especializar-se numa das atividades da linha produtiva.

Por outro lado, a concentração populacional nos centros urbanos representa um problema para o poder público do ponto de vista social, vez que a necessidade de suprir o habitante dos elementos essenciais à vida – infraestrutura, habitação, lazer, educação – requer a garantia de possibilitar, a essa população, trabalho para gerar renda e permitir o conseqüente consumo, que retornará como recurso público para suprir essas necessidades.

A busca, portanto, é do capital; e esse só se fará presente se o poder público apresentar alternativas de investimento atraentes.

As alternativas de planejamento para atingir esse objetivo têm sido muitas: urbanismo negocial, “clusters”, plano de obras, distritos de crescimento endógeno, planejamento estratégico situacional, todos vinculados à perspectiva econômica, transformando a cidade em mercadoria e produzindo um espaço urbano setorizado e direcionado a reduzida parcela da população, contribuindo tão somente para estabelecer cada vez mais uma maior disparidade social e econômica da maioria da população que habita a parcela da cidade não contemplada com os investimentos do capital.

Desestrutura-se a rede de cidades com polarização e complementação dos pólos, acirrando-se a competitividade pelo investimento mais vantajoso e pela atividade produtiva mais avançada tecnologicamente, independente das características sociais e culturais da população que habita a cidade.

Os núcleos urbanos que mais sofrem este processo são as grandes metrópoles, pois já detêm uma estrutura compatível com as mudanças que o novo sistema econômico mundial exige.

## **5. A FORÇA CONSTITUCIONAL DO PODER LOCAL**

A Constituição de 1.988, conhecida como a Constituição da abertura democrática, é editada após um longo processo de desconcentração de poderes. A reordenação política se estabelece com a volta do sistema federativo. Expressa a autonomia dos entes da federação, estabelecendo explicitamente a auto-organização, o autogoverno e a auto-administração, respeitados os fundamentos do Estado Democrático de Direito e os objetivos fundamentais da República Federativa.

Dentro do princípio da autonomia e responsabilidade conjunta das esferas de poder, define a competência comum da União, Estados e Municípios sobre: a proteção e guarda do patrimônio histórico, artístico, cultural e natural; a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas; preservação de florestas, fauna e flora; e, a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

O município assume papel relevante na estrutura da divisão de poderes, recuperando novamente sua autonomia e ganhando personalidade jurídica, dentro do princípio jurídico-constitucional – é considerada, em razão disto, a Constituição municipalista.

Aos Municípios é dado, constitucionalmente, o poder de legislar não só o que é assunto de interesse local, mas, também, suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Reconhece a Constituição ser de responsabilidade do município o adequado ordenamento territorial, determinando que seja por ele promovido o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A municipalização do processo, se por um lado dá justo valor à esfera de poder que detém a capacidade de controle e ordenação do território, por outro desestabiliza uma organização mais ampla de planejamento regional tão fundamental para a estruturação da rede de cidades dentro do processo de complementaridade de funções e atividades produtivas.

Vislumbra-se a disputa pela absorção da produção terciária, cujo retorno econômico é maior, ocorrendo um descaso para o setor produtivo secundário e, especialmente, pela

mão de obra não qualificada disponível, resultando disto conseqüências sérias relativas às necessidades cada vez maiores de serviços públicos na área de saúde, de auxílio desemprego, alimentação, etc.

O plano diretor, obrigatório pela Constituição, concebido dentro das prerrogativas do planejamento estratégico, direciona a atuação na postura do pós-moderno, dando maior ênfase ao projeto em função das necessidades pontuais e circunstanciais em detrimento do plano global. As cidades sofrem tratamentos pontuais, destinados a atender o interesse imediato do poder econômico, em detrimento do interesse público maior.

O planejamento regional deixa de ser a base do ordenamento da rede de cidades para uma melhor estratégia de distribuição de funções e riquezas. Algumas cidades morem ou agonizam, outras se tornam megacidades e são incluídas na rede mundial, se tornam as cidades globais.

## **6. REFLEXÕES**

Ao final da exposição introdutória do presente trabalho formulou-se a seguinte questão: em que medida as diretrizes da Política Urbana propostas não são direcionadoras para a globalização das cidades de porte brasileiras, resultando na manutenção de maior disparidade social e no comprometimento cada vez maior da economia do país?

Ao formulá-la não se pretendeu dar, ao final, uma resposta precisa e objetiva, mas tão somente ser o mote de direcionamento da pesquisa e análise pretendida. Dentro deste espírito cabem algumas considerações para reflexão, que passam a ser apresentadas a seguir.

A regulamentação da Política Urbana prevista na Constituição de 1988, feita através do Estatuto da Cidade, tem fortes elos com os princípios do Neoliberalismo, vez que sua gestação ocorre durante o período em que tal política econômica é implementada no país, por força do Consenso de Washington. A apropriação dos seus conceitos é inerente à sociedade, tanto que em documento produzido pelo governo federal com o objetivo de ser um guia de explicação e aplicação dos seus conceitos e instrumentos, assume-se, como base para a implementação da ordem urbanística, a privatização dos serviços públicos, o desmonte da máquina pública e o corte nos gastos sociais.

A visão crítica alinhavada sobre as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade aponta questões conexas com os elementos característicos das cidades globais. Conforme analisado, duas diretrizes apontam claramente o processo de parceira do Poder Público

com a iniciativa privada como alternativa de investimentos e execução de empreendimentos de porte para o desenvolvimento da cidade. Tal proposição é determinante da total dependência do poder local aos interesses do capital, vez que são as empresas financeiras, em sua maioria transnacionais, capacitadas economicamente a assumir os custos de tais investimentos.

Em contrapartida, o retorno produtivo é usufruído tão somente por esta *elite* econômica em detrimento da maioria da população que não é favorecida pelas benesses destes investimentos, além do poder público arcar com o ônus de suprir e manter com infra-estrutura adequada os setores renovados da cidade.

O planejamento da cidade conforme mencionado na visão de Maricato (2000) se faz sob o prisma econômico, relegando o cunho social, que pretende a Política Urbana estabelecida na Constituição, a um segundo, terceiro, enésimo plano.

A falta de recursos quer pela redução do tamanho do Estado (*limitando sua intervenção na economia*), quer pela privatização (*com o Estado se desfazendo das empresas produtivas e mantendo tão somente aquelas de cunho social*), quer pelo ajuste fiscal (*determinando a limitação de gastos à arrecadação, sem possibilidades de investimentos*) – medidas estas determinadas pelo Consenso de Washington – obriga o poder público a buscar o investimento de terceiros, que irão aplicar seus recursos em setores de desenvolvimento de seu exclusivo interesse, ampliando cada vez mais o fosso entre a cidade legal e a cidade ilegal, lócus esta da maior parcela da população que necessita do apoio e investimento governamental.

No interesse da *elite* detentora do poder econômico, o poder público “legaliza” a cidade ilegal, como parte integrante do processo de organização do território, uma vez que se faz necessária a manutenção da economia informal para complementar as necessidades da estrutura altamente especializada, como também, face à indisponibilidade de recursos suficientes, o governo supre tão somente as necessidades básicas da população de baixa renda, mantendo-a no território por ela apropriado, ainda que sob condições inadequadas.

Três diretrizes da Política Urbana apontam para a promoção da discriminação das camadas mais pobres, sob a proposta de que devem ser considerados setores da cidade com características próprias e diferenciadas do restante da cidade.

Paralelamente a estas constatações que permitem refletir profundamente sobre as relações de submissão da sociedade (*visto que, conforme afirmado na Introdução, os legisladores são representantes dos diversos segmentos da população*) com o poder

econômico, cabe também refletir sobre o processo de ocupação do território brasileiro e a herança daí advinda.

A nossa colonização foi fundada na espoliação e o estabelecimento do homem na terra sempre se deu ao acaso ou vinculado ao interesse imediato de negócio rentável.

Conforme se observa do breve caminhar ao longo dos séculos, pode-se perceber que a rede de cidades brasileiras, longe de ser ordenada sob uma perspectiva de ocupação territorial e de distribuição funcional/produzida, sempre esteve vinculada à exploração dos bens naturais ou de produção economicamente rentável para uma *elite* dominante.

O estabelecimento de núcleos urbanos vinculados ao interesse econômico – controle do território, aldeamentos jesuítas, vilas de tropeiros nos caminhos das Bandeiras, as cidades das minas, os povoados de estação as cidades rodoviárias – em geral demarcando caminhos, demonstra o descaso com a necessidade de ordenamento do território sobre o estabelecimento sólido de um *locus* de produção e controle do excedente para melhoria das condições de vida da população, direcionado ao bem estar e bem viver do homem.

Neste sentido a própria história brasileira mostra uma sociedade pouco estruturada para estabelecer regras de conduta de interesse social, o que talvez seja o reflexo direto das constatações da vinculação das diretrizes da Política Urbana, estabelecida na Constituição para o território nacional, com a ideologia neoliberal.

Dessa forma é possível afirmar que a Política Urbana e sua regulamentação estejam, apesar de sua roupagem de cunho de interesse social, aptas à produção de cidades globais, mais do que da ordenação dos espaços urbanos para reduzir as disparidades sociais e propiciar melhor aparelhamento de funções da cidade para atendimento às várias camadas da população.

## 6. REFERÊNCIAS

ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Vozes; Petrópolis, RJ; 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados. Coord. De Publicações; 2001.

- DANIEL, Celso. *Gestão local e participação da sociedade*, in VILAS-BOAS, R. (org.) – Participação popular nos governos locais, anais do Fórum de Participação popular nas Administrações Municipais democráticas, n.º 14, POLIS; São Paulo, SP; 1994.
- MARICATO, Ermínia. *Limitações ao planejamento urbano democrático*, in FREITAS, José Carlos (coord.) – Temas de direito urbanístico 3. Imprensa Oficial/Ministério Público; São Paulo, SP; 2000.
- NOBRE, Eduardo A. C. *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do rio Pinheiros*. Tese de doutorado. FAUUSP; São Paulo, SP; 2000.
- LEVY, Evelyn. *Democracia nas cidades globais – um estudo sobre Londres e São Paulo*. Studio Nobel; São Paulo, SP; 1997.
- RODRIGUES NETTO, Antonio. *As políticas urbanas no Brasil sob o prisma da estrutura sócio-econômica definida pelas constituições brasileiras no período de 1930 a 1990*. Dissertação de Mestrado. FAUUSP; São Paulo, SP; 2003.
- SACHS, Ignacy. *O gato de Alice e outras crônicas: pensando o Brasil às margens do Sena*. Cortez Ed.; São Paulo, SP; 2002.
- SANCHEZ, Joan-Eugeni. *Metropolização e modernidade*, in O novo mapa do mundo: Fim do século e globalização. S/d; s/i.
- SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). *Globalização e estrutura urbana*. Hucitec/FAPESP; São Paulo, SP; 2004.
- SOUZA, Maria Adélia A. de et alli (org.). *Metrópole e Globalização: conhecendo a cidade de São Paulo*. CEDESP; São Paulo, SP; 1999.