

**O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA
MODERNIZAÇÃO RETARDATÁRIA BRASILEIRA: UMA HIPÓTESE
SOBRE NOVAS FORMAS DE REPOSIÇÃO DE DESIGUALDADES**

**EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO EN LA
MODERNIZACIÓN RETRASADA BRASILEÑA: UNA HIPOTESIS
SOBRE NUEVAS FORMAS DE REPOSICIÓN DE DESIGUALDADES**

**THE PROCESS OF PRODUCTION OF URBAN SPACE IN BRAZIL-
IAN LAGGARD MODERNIZATION: AN HYPOTHESIS ABOUT
NEW WAYS OF INEQUALITIES REPLACEMENT**

André de Oliveira Torres CARRASCO

Graduado, Mestre e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Atualmente é professor na Cátedra Fernandez Castro - Taller Forma y Proyecto na Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo da Universidad de Buenos Aires.

E-mail: andre.o.t.carrasco@gmail.com

RESUMO

A partir de referências teóricas identificadas com o pensamento marxista, o texto pretende analisar criticamente determinados processos sociais e instituições estruturadores da sociabilidade contemporânea, explorando as contradições entre suas determinações e as formas particulares de realização do processo de produção do espaço urbano. Este trabalho tem como base a Tese de Doutorado "Os limites da arquitetura, do urbanismo e do planejamento urbano em um contexto de modernização retardatária. As particularidades desse impasse no caso brasileiro." - defendida pelo autor em maio de 2011 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Palavras chave

Modernização. Urbanização. Expropriação.

RESUMEN

A partir de referentes teóricos identificados con el pensamiento marxista, el texto busca analizar críticamente ciertos procesos sociales e instituciones que estructuran la sociabilidad contemporánea, explorando las contradicciones entre sus determinaciones y las formas particulares de realización del proceso de producción del espacio urbano. Este trabajo se basa en la Tesis Doctoral "Los límites de la arquitectura, el urbanismo y de la planificación urbana en el contexto de la modernización retrasada. Las particularidades de este dilema en el caso brasileño." - defendida por el autor en mayo de 2011 en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo.

Palabras clave

Modernización. Urbanización. Expropiación.

ABSTRACT

From theoretical references identified with Marxist thought, the text aims to analyze and criticize certain social processes and institutions that structure contemporary sociability, exploring the contradictions between their determinations and the particular forms of realization of the process of production of urban space. This paper is based on the Doctoral Thesis "The limits of architecture, urbanism and urban planning in the context of laggard modernization. The particularities of this impasse in the Brazilian case." - defended by the author in May 2011 at the Faculty of Architecture and Urbanism of the University of São Paulo.

Keywords

Modernization. Urbanization. Expropriation

Opondo-se às teorias do nacional-desenvolvimentismo, o conceito de modernização retardatária aponta para a impossibilidade de o processo de modernização se desenvolver nos países periféricos a partir das referências materiais e sociais estabelecidas pelos países centrais, resultado da derrota deste capital, em regime de constante acumulação primitiva, para o capital do centro, que determina os níveis mundiais de produtividade. O processo de modernização, que não se desenvolve senão sob a contradição entre o constante desenvolvimento das forças produtivas e a crise que se instaura, a partir desse desenvolvimento, no momento em que se constitui como um processo de modernização retardatária, como no caso brasileiro, realizar-se-á, principalmente, enquanto reposição dos pressupostos de sua crise. Desse modo, a partir do referencial teórico que fundamenta esse conceito é que se fundamenta essa breve reflexão sobre o caráter crítico do processo de produção do espaço urbano no Brasil, na qual se busca alcançar os momentos de sua constituição, suas formas de expressão e reprodução.

Constituídas como disciplinas que deveriam organizar o processo de produção do espaço urbano que se desenvolveria no interior de um processo de modernização que não se realizaria senão criticamente, o urbanismo e o planejamento urbano viriam a assumir essa forma particular de realização. Dessa forma, o desejo de promover desenvolvimento econômico e integração social no e pelo espaço urbano somente se realizaria como promoção de sua desintegração, expressando-se, em linhas gerais, através do acirramento das desigualdades entre áreas centrais e áreas periféricas.

O processo que implica na formação e generalização das categorias e dos pressupostos necessários para a universalização da forma mercadoria como mediação social, assim como para a sua realização como tal, é aqui identificado como processo de modernização. Esse processo exige o constante rearranjo das formas de articulação entre capital, terra e trabalho, visando à viabilização e o desenvolvimento de uma produção que prove, nos termos da concorrência, ser participante do sistema mundial produtor de mercadorias.

Tal rearranjo não se desenvolve senão sob a contradição entre o constante desenvolvimento das forças produtivas e a crise que se instaura a partir desse desenvolvimento. Poder-se-ia caracterizar esse processo contraditório a partir de relações de produção determinadas pelo processo automático de valorização do capital, cujo fundamento é a extração de mais-valia no processo de produção de mercadorias e seu reinvestimento produtivo, permitindo que o capital se reproduza de maneira sempre ampliada, para que se mantenha nos níveis sociais médios estipulados pela concorrência. Entretanto, essa necessidade sempre ampliada de extração de mais-trabalho conduz ao desenvolvimento constante das forças produtivas, que, possibilitando o aumento da produtividade do trabalho, permite aumentar ainda mais os níveis de extração de mais-valia relativa. Esse desenvolvimento constante das forças produtivas tem como seu limite lógico e histórico, em última análise, a tendência à redução da proporção entre capital variável e capital fixo no processo produtivo, promovendo, assim, a queda tendencial da taxa de lucros, pois os novos ciclos produtivos requerem gradativamente um maior investimento prévio para uma extração limitada de mais-valia. Aparece, assim, a racionalidade contraditória do capital, que expulsa do seu processo de reprodução o fundamento da produção do valor, a exploração da

1 Na teoria crítica nacional, alguns autores pautaram suas análises a respeito do suposto "atraso" do processo de modernização no caso brasileiro em uma perspectiva que tomava como referência a noção de subdesenvolvimento. Esses autores, como Celso Furtado, pertencentes à tradição dualista, que no Brasil teve como seu maior expoente a CEPAL, formularam como perspectiva de superação do "atraso" a generalização e consolidação da industrialização. Essa perspectiva deveria se pautar sob uma intervenção racional, planificadora – e obviamente estatal – que poderia trazer modificações profundas, de modo a "criar relações estruturais e [...] condicionar formas de comportamento capazes de engendrar um processo social do qual o desenvolvimento econômico seja componente necessário" (FURTADO, 1966, p. 89).

2 - O caráter mundializado da territorialização capitalista teve sua forma definida, segundo Kurz (1995) pela não-simultaneidade do processo de modernização entre aqueles países que, encabeçados pela Inglaterra, desencadeá-lo-iam em nível mundial, e os demais que, posteriormente, tentariam alcançar o mesmo desenvolvimento, segundo sua posição relativa expressa, inicialmente, pela relação entre colônias e metrópoles. Essa situação configuraria, do mesmo modo, a não-simultaneidade entre centro e periferia. Considerando que o processo de modernização não se realiza sob as mesmas condições em nível mundial, Robert Kurz (1995) define, a partir da definição de não-simultaneidade, como modernização retardatária o processo particular de modernização nos países que iniciaram seu processo de modernização após a Inglaterra: Pois, nas condições de um nível de desenvolvimento já relativamente alto do sistema produtor de mercadorias no Ocidente e de uma luta de concorrência já muito avançada no mercado mundial, todo novo impulso

força de trabalho.

O processo de modernização, assim como suas contradições internas, não se territorializa de modo homogêneo no espaço urbano, na medida em que as formas de reprodução do capital apresentam formas particulares de realização que, por sua vez, dizem respeito a formas particulares de produção de mercadorias – ainda que essa mercadoria seja a cidade. No entanto, a forma geral do processo de modernização confere sentido a essas particularidades, conformando uma totalidade na qual as partes se relacionam por meio da troca, recolocando, em uma nova escala, o processo de abstração real necessário para a equivalência entre diferentes.

Avançando nesse raciocínio, seguindo com o espaço urbano como referência, suas partes se identificam como áreas que apresentam particularidades distintas na articulação entre capital, terra e trabalho, considerados aqui nos termos propostos por Marx (1982) em sua fórmula trinitária, na qual o processo de produção de determinadas mercadorias (por exemplo, infraestrutura) ou de sua reprodução (força de trabalho) se realizam também a partir dessas particularidades. É possível observar o modo como o sentido geral do processo de modernização e as contradições entre as particularidades que o constituem se apresentam criticamente no processo de produção do espaço urbano, territorializando-se, na cidade, principalmente, nos termos das relações entre urbanização formal e informal.

Confrontando as teorias sociais de orientação nacional desenvolvimentista¹, a interpretação que considera a não-simultaneidade das formas assumidas pela modernização retardatária² não avalia o processo de modernização dos países de passado colonial como incompleto, por considerar que, mesmo apresentando um desenvolvimento particular, o processo de colonização, forma pela qual se desenvolveu a generalização do modo de produção capitalista sobre o mundo conhecido, instaurava nos novos territórios os pressupostos necessários para a realização da lógica e do sentido da forma-mercadoria, movimento que se desenvolvia de forma particular, retardatária, porém "completa", no sentido de garantir a integração desses territórios ao sistema mundial produtor de mercadorias.

Ao pautar suas intervenções em uma interpretação distinta, na qual a relação dualista entre "atraso" e "desenvolvimento" colocava-se como central, o Estado, assim como os teóricos que legitimavam tais interpretações, não tinha como objeto de crítica as categorias fundamentais da produção e da sociabilidade capitalista e o caráter crítico de sua reprodução. A crítica ao subdesenvolvimento não se referia ao todo lógico e histórico do modo de produção, mas apenas a determinados estágios de desenvolvimento já percorridos ou a serem superados.

No Brasil, grandes contingentes populacionais foram expropriados de suas estruturas tradicionais de reprodução, caracterizadas principalmente pela manutenção da agricultura de subsistência e pela relação de posse da terra, transformando-se nos migrantes que constituiriam as fileiras de um exército industrial de reserva que deveria se formar. Nas cidades, a não-simultaneidade do processo de modernização foi apresentada negativamente a esses contingentes no momento em que esses se viram diante da impossibilidade de sua integração positiva na cidade formal. À expropriação original, ocorrida ainda no campo,

de modernização das regiões ainda pouco desenvolvidas tinha de assumir o caráter de um desenvolvimento recuperador, particularmente forçado, em que não apenas se repetia o estatismo dos inícios da época moderna, mas que também se apresentava numa forma muito mais pura, consequente e rigorosa que a dos originais ocidentais esquecidos há muito tempo (KURZ, 1995, p. 35, grifo nosso). Roberto Schwarz iria propor, após as primeiras edições de *O Colapso da Modernização*, a substituição da palavra recuperador pela palavra retardatária, pois esta, ao contrário daquela, indicaria a impossibilidade de se alcançar os níveis de desenvolvimento dos países centrais do capitalismo, sentido mais fiel tanto ao texto quanto ao conteúdo do original em alemão. Tal sugestão foi considerada pertinente por aqueles que, no Brasil, dedicavam-se ao estudo dos textos de Robert Kurz, que passaram, desde então e em geral, a adotar a expressão **modernização retardatária**.

seguir-se-iam, na cidade, outras tantas.

Se, por um lado, as intervenções estatais pautadas pela ideologia do planejamento não conseguiriam reverter o caráter crítico do processo de modernização nos países da periferia do capitalismo, reproduzindo suas determinações apenas como crise (ou apenas como expropriação), por outro, teria sucesso ao contribuir para a instauração das categorias a partir das quais se realizariam o sentido e a lógica do modo de produção. No processo de modernização retardatária estaria contida a formação e generalização das categorias fundamentais da sociabilidade capitalista, como a propriedade privada, o trabalho abstrato, a igualdade jurídica, a política, cidadania, etc. Todas essas categorias, no entanto, formam-se e generalizam-se criticamente, apresentando-se principalmente como impossibilidade de acesso à propriedade e à cidade formal, ao emprego e a igualdade jurídica e política.

RECUPERANDO MARX: A CONSTITUIÇÃO FETICHISTA DA SOCIEDADE E DA CIDADE PRODUTORAS DE MERCADORIAS

No Livro I de “O Capital”, na sua análise sobre o caráter fetichista da mercadoria e seu segredo, Marx critica o modo como a consciência burguesa trata “uma formação social em que o processo de produção domina os homens” (MARX, 1982, p. 76), como se esta correspondesse a uma necessidade natural e não a uma formação constituída historicamente. Categorias de base da sociabilidade capitalista como o valor, o dinheiro, a mercadoria, o trabalho abstrato e o próprio fetichismo da mercadoria, antes de serem criticados como elementos do núcleo central da modernidade, são tratados como componentes de um suposto núcleo central da humanidade, e sua crítica reduzida à crítica da sua distribuição desigual entre os homens.

A constituição fetichista que fundamenta essa sociabilidade, que reconhece as relações entre seus produtos como relações sociais entre homens, “longe de ser uma ‘superestrutura’ pertencente à esfera mental ou simbólica da vida social, reside nas próprias bases dessa sociabilidade e impregna todos os seus aspectos” (JAPPE, 2006, p. 34).

De fato, essas categorias, atualmente, são consideradas como pré-requisito para qualquer reflexão a respeito da modernidade, isso porque seu desenvolvimento histórico também foi um processo de imposição de suas determinações às sociedades em processo de modernização, o que as transformou em constantes inquestionáveis, tomadas ideologicamente como insuperáveis. De um modo semelhante às chamadas leis naturais, não são questionadas em relação a seu “por que”, mas apenas em relação a seu “como”. Dificilmente se observa uma abordagem crítica que questione por que toda a sociedade deve se engajar em um processo de produção e consumo de mercadorias, que necessariamente deve se desenvolver de uma forma sempre ampliada e cuja magnitude se distancia constantemente de qualquer parâmetro concreto de necessidade. As discussões a esse respeito concentram-se em aspectos relativos à como produzir, como consumir e, eventualmente, como distribuir essas mercadorias produzidas. E essa limitação no horizonte das reflexões a respeito da modernidade seria um importante obstáculo a ser superado para retirar essas

categorias de sua condição de obriedade, para, então, criticá-las.

Dentre essas categorias tidas como naturais ou essenciais para a reprodução das sociedades, o Estado se apresenta com certo destaque, principalmente quando se trata de sua relação com o processo de modernização. É possível considerar que as análises que tratam a modernização como um processo neutro tomam como pressuposto que também o Estado desfrutaria dessa condição, pois somente como suposto sujeito da modernização estaria posta a possibilidade da modernização "socialista", mediante a incorporação das classes trabalhadoras nas devidas instâncias institucionais. O Estado seria uma instituição que, conduzida pela classe certa, poderia utilizar o desenvolvimento econômico para a realização menos desigual do processo de produção e reprodução da sociedade. Essa perspectiva, que coloca em disputa o Estado e suas formas de atuação, não discute as próprias determinações que incidem sobre ele.

Assim, o papel do Estado Moderno também pode ser compreendido a partir da forma de socialização que ele deve organizar, a começar pelas relações sociais subordinadas à forma-mercadoria, que devem necessariamente ser estabelecidas entre iguais proprietários de mercadorias. Ou seja, é necessário regulamentar os termos desiguais dessa igualdade e dessa propriedade privada, regulamentação que se processa na institucionalização dessa forma abstrata de relação social na figura do Direito, "já que todas as relações se transformam em relações contratuais com forma de mercadoria" (KURZ, 1995, p. 193), sendo o Estado o responsável por organizar essa "máquina legislativa permanente".

Desse modo, as relações entre Estado e mercado, economia e política não apresentam em sua constituição somente as dicotomias realçadas pelos teóricos que observam nesses termos o confronto entre mecanismos ligados ao "capitalismo" e ao "socialismo". Antes de representarem lados opostos de uma disputa, Estado e mercado se articulam a partir de relações funcionais de duplo sentido. Mesmo as tentativas de realizar um planejamento urbano mais radical, no sentido de ter em seu horizonte a supressão das desigualdades, somente poderiam se desenvolver, na sociedade atual, a partir das formas definidas pelo modo de produção e geridas pelo Estado. Do mesmo modo, um planejamento urbano radicalmente oposto, liberal ao extremo, não conseguiria se desenvolver plenamente sem a participação do Estado. A necessidade recorrente de intervenção estatal nos momentos de crise, assumindo dívidas do setor privado ou financiando a sua produção, e a manutenção dos marcos legais necessários para viabilizar a especulação imobiliária, são apenas alguns exemplos nesse sentido.

Desvendar o caráter fetichista do Estado e seu papel no processo de modernização é um movimento fundamental para aprofundar as análises sobre as contradições explicitadas no e através do processo de produção do espaço urbano, na medida em que desse modo também se torna possível desvendar o caráter fetichista das disciplinas e instrumentos consagrados, de forma idealizada, como condutores da urbanização. Desse universo, o planejamento urbano e suas particularidades merecem uma abordagem mais detalhada.

O PLANEJAMENTO URBANO EM UM CONTEXTO DE MODERNIZAÇÃO RETARDATÁRIA

No Brasil, em um contexto definido por um processo de modernização retardatária, o caráter crítico do processo de produção do espaço urbano vai se manifestar principalmente através da acentuação da precarização das relações sociais estruturadoras dessa atividade produtiva e da apropriação de seus produtos na escala urbana. A arquitetura, o urbanismo e o planejamento urbano, em sua condição de relações sociais constituintes desse processo, passam a reconhecer como parte de seu *métier* a administração dos resultados dessa precarização, legitimando o inevitável rebaixamento das referências materiais e sociais que passariam a orientar as relações entre cidade e sociedade.

Amélia Damiani (1999) fará uma interpretação particular a respeito das relações entre industrialização e urbanização nas cidades brasileiras, com atenção especial para o caso de São Paulo, para, em seguida, desenvolver seus argumentos a respeito da identificação das contradições entre centro e periferias, observadas nesse contexto, com um processo definido pela autora como urbanização crítica.

A autora propõe, inicialmente, uma abordagem da relação entre industrialização e urbanização que vai além da noção simplificadora que coloca esses termos em uma relação de causa e efeito, ou, ainda, que coloca a cidade apenas como “receptáculo primordial” dos fenômenos econômicos. O processo de urbanização representaria, antes disso, um novo setor produtivo, que “além de viabilizar outras produções econômicas [...] define uma nova produção” (DAMIANI, 1999, p. 119-120). O processo de produção do espaço urbano se apresentaria também como meio específico para a realização da acumulação de capital, pois além de viabilizar tal acumulação, constituir-se-ia, simultaneamente, como meio de reprodução das relações de produção, nos termos desenvolvidos por Henri Lefebvre. Tendo em conta que:

[nos] anos 1970, houve uma expectativa em parte real: a do desenvolvimento de um proletariado diferenciado, produto da industrialização maciça e complexa, que envolvia as grandes cidades [...] Florestan Fernandes admitia que esse proletariado poderia configurar uma forma política autêntica de democracia burguesa, isto é, modernizaria o país, [...] mas que, por outro lado, o sentido do processo de diferenciação industrial, que hoje se esclarece, é expelir trabalhadores do processo produtivo. (DAMIANI, 2004, p. 28-29).

A autora vai relacionar essa inserção crítica de contingentes cada vez mais elevados da população no mercado de trabalho, quando o trabalho se apresenta como “pura negatividade: o trabalho como miséria absoluta” (DAMIANI, 2004, p. 28), com a inserção crítica desse mesmo contingente no processo de produção e apropriação do espaço urbano. Portanto, o argumento central em relação ao caráter crítico da urbanização brasileira não aponta para a exclusão econômica da população, no sentido de sua não participação no processo produtivo, seja da industrialização ou da urbanização, e sim para a sua “inserção crítica” (DAMIANI, 1999, p.125) nesse contexto.

Considerando-se os limites da inserção, no mercado de trabalho, da força de trabalho disponível nas grandes cidades; considerando-se,

também, como fundamento e base do desenvolvimento das cidades, como corpo citadino ou na sua materialidade, a propriedade da terra capitalizada, que sustenta um amplo campo de negócios urbanos, a urbanização em nosso país é crítica. A tentativa de reunir urbanização e industrialização num par coerente, sem fissuras, embora específico, é insuficiente. [...] O mundo das massas despossuídas é a urbanização crítica. O mundo de uma economia que se realiza criticamente é a urbanização crítica. O urbano como centralidade de culturas, festas, desejos, encontros, necessidades, que é negado, é a urbanização crítica [...] A tábua rasa da história, o seu varrer, a produção da obsolescência precoce dos produtos vários, incluindo a cidade, para afirmar novos produtos, é a urbanização crítica. (DAMIANI, 2004, p. 30-39).

Considerando-se que no Brasil a articulação entre industrialização e urbanização iria se desenvolver em um contexto de modernização retardatária, no qual a simultaneidade em relação aos padrões de produção e sociabilidade definidos pelos países centrais do capitalismo somente ocorreria negativamente, as possibilidades de vivenciamento do espaço urbano como “centralidade de cultura, festas, desejo, encontros, necessidade” (DAMIANI, 2004, p. 39) somente se apresentariam como exceção ou subversão da ordem estabelecida pela produção e pelo processo de reprodução das relações sociais de produção. Do mesmo modo, apresentar-se-ia somente como excepcional a inserção de seus habitantes, nas dinâmicas estabelecidas por esse binômio, nos termos idealizados pela noção de cidadania. E, se o processo de modernização retardatária e suas decorrências colocavam-se como o único caminho pelo qual o país poderia tentar se desenvolver, a urbanização crítica apareceria, segundo a autora, como a única possibilidade de se estabelecer e viabilizar o processo de produção de seu espaço urbano.

Nesse contexto, o planejamento urbano, importante ferramenta do processo de modernização, antes de conduzi-lo, por ele é conduzido. Segundo Francisco de Oliveira (1977), o planejamento se caracteriza como uma estratégia de intervenção do Estado sobre as formas como se expressam as contradições que se apresentam no processo de reprodução do capital, nas diferentes escalas do espaço, no sentido de homogeneizar suas características, sempre tomando como referência o modo pelo qual o processo de produção do espaço se organiza e se territorializa nas formas mais “avançadas” da reprodução do capital.

O planejamento não se trata, portanto, de um processo de distribuição de recursos, materiais e financeiros, fundamentado na técnica e pautado por questões relativas a necessidades concretas, na medida em que essa possibilidade será constantemente estrangulada pelo cálculo econômico. Antes de se caracterizar como um modo racional de distribuição desses recursos, o planejamento se configura como o mecanismo a partir do qual se garantiria as condições para o desenvolvimento da reprodução sempre ampliada do capital. No caso do planejamento urbano, através do processo de produção do espaço urbano e dos demais processos produtivos vinculados à cidade, formulando estratégias periodicamente renovadas com o objetivo de viabilizar a superação da contradição básica do modo de produção capitalista que se expressa pela reprodução sempre crítica do capital.

Marco de um sistema capitalista de produção, a possibilidade do planejamento é dada pelo caráter mesmo das relações de produção e portanto sociais que fundam esse sistema. [...] O que o planejamento não pode realizar é a superação da contradição básica do sistema de produção capitalista, que se instala no coração da própria mercadoria [...] mas desde que o planejamento no sistema capitalista limite-se a recolocar no início do ciclo produtivo os elementos finais que estão no produto, isto é, limita-se a repor os pressupostos da produção capitalista, sua possibilidade torna-se perfeitamente plausível: em síntese, o planejamento num sistema capitalista não é mais que a racionalização da forma ampliada do capital (OLIVEIRA, 1987, p. 23-24).

Percebe-se que o autor desenvolve sua análise a partir de uma perspectiva na qual consegue visualizar as contradições presentes no papel assumido pelo planejamento no processo de produção. Desse modo, ampliando-se a perspectiva da análise, é possível afirmar que o planejamento urbano, e seus resultados, não devem ser analisados apenas como conjunto de políticas públicas voltadas à regulação do processo de produção e apropriação do espaço urbano, mas sim como conjunto de políticas voltadas à regulação da reposição dos pressupostos da reprodução do capital no contexto urbano. Processo que, em um contexto de modernização retardatária, antes de instaurar, entre as formas particulares de realização da produção, a homogeneização de suas relações sociais e materiais, vai repor, constantemente, a desigualdade entre elas, na medida em que o caráter crítico do processo de modernização restringe, para uma parcela cada vez maior da população, o acesso às formas mais avançadas de produção e reprodução, inclusive às formas mais avançadas de produção do espaço urbano.

3 - Em seu livro *Crítica à Razão Dualista* (2003), Francisco de Oliveira trata dos termos a partir dos quais ocorre a relação entre a urbanização informal e o processo de acumulação de capital, pela industrialização, no Brasil. Segundo o autor, a autoconstrução de moradias nas periferias das metrópoles seria uma das bases do modelo que o processo de industrialização assumiu no Brasil, pois viabilizaria o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho. Considerando-se que o salário é composto pela cesta de bens necessária para a reprodução da força de trabalho, ou seja, para a sobrevivência do trabalhador, a partir do momento em que o custo da habitação é abstraído dessa cesta, o trabalhador se vê forçado a produzir sua moradia através de seus próprios meios, legitimando, de certo modo, esse processo.

Tomando como referencia a década de 1970, período no qual a ideologia do plano viveu seu momento máximo durante o “milagre brasileiro”, o planejamento desenvolvido no âmbito dos programas estatais de habitação e desenvolvimento urbano mostrar-se-ia eficiente para ordenar determinados processos sociais e materiais que aparentemente contribuiriam para o desenvolvimento das condições gerais da produção, fundamentais para manutenção do modelo que o processo de modernização assumia naquele momento. Desse modo, por um lado, o planejamento urbano apresentou-se positivamente, através da disseminação de planos diretores, leis de uso e ocupação do solo e da lei federal de parcelamento do solo, importantes para a definição, em nível nacional, dos marcos legais e institucionais a partir dos quais se desenvolveria a produção e apropriação do espaço urbano. Mas, por outro lado, colocava-se negativamente, pois, para garantir as condições necessárias para a reposição dos pressupostos da reprodução do capital no contexto urbano, também produziu a urbanização informal, processo sem o qual tal reposição não seria possível no contexto brasileiro³.

Ainda que, no nível da aparência, o planejamento urbano atuava apenas sobre a cidade formal, é possível afirmar que ele também se realizava, negativamente, no processo de produção da urbanização informal. O processo de urbanização informal não se desenvolveria aleatoriamente pelo território da cidade, desconectado do processo de urbanização formal. A formação de favelas em áreas públicas (sistemas de recreação, áreas verdes e

áreas institucionais) remanescentes de loteamentos regulares e em áreas ambientalmente frágeis protegidas por lei (áreas de mananciais, principalmente) é um exemplo de como a legislação urbanística definiria, pelo menos, a localização, a área (em superfície) e disponibilidade de infraestrutura (relativa ao entorno próximo) desses assentamentos. No limite, é possível afirmar que dentro da racionalidade contraditória própria da modernidade, o planejamento urbano definiria quais seriam as áreas passíveis de serem ocupadas por favelas e loteamentos clandestinos e irregulares, em um contraponto as áreas “preservadas” pelo mesmo planejamento para urbanizações que, pelo menos em tese, possibilitariam uma maior rentabilidade.

Diante da impossibilidade de agir sobre o processo de urbanização informal, na medida em que esse processo, antes de ser freado pelo planejamento, também era alimentado por ele, ao Estado só restaria reconhecer esse déficit e tentar, através de novas estratégias, nas quais o mesmo planejamento urbano ainda dominava, reorganizá-lo de modo a tentar garantir minimamente sua inserção na cidade formal e na economia política urbana. Estabelece-se mais uma contradição insuperável, entre a necessidade de homogeneizar formas particulares de produção e apropriação do espaço urbano a partir de uma disciplina – o planejamento urbano – que vinha se realizando como ferramenta destinada à reposição da desigualdade.

Definem-se, então, novos marcos legais na legislação urbanística, que permitem a elaboração de políticas públicas e projetos arquitetônicos e urbanísticos voltados para a regularização fundiária (em favelas e loteamentos clandestinos e irregulares) e urbanização de favelas. O caráter crítico do planejamento urbano em um contexto de modernização retardatária passa a se expressar também através da incorporação, nas políticas públicas e nos projetos urbanísticos, de situações antes consideradas inaceitáveis.

A REGULARIZAÇÃO DA EXPROPRIAÇÃO

Sancionada em junho de 2001, a Lei Federal 10.257, conhecida desde então como Estatuto da Cidade, passa a unificar, em nível nacional, as diretrizes para o desenvolvimento da política urbana dos municípios. Reunindo leis já existentes, porém dispersas, a novos conceitos e instrumentos urbanísticos, assim como a regulamentação daqueles já previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto consolida um arcabouço jurídico-institucional comum a todo o território nacional ao mesmo tempo em que reforça as orientações a respeito da autonomia municipal em relação às questões urbanas. Caberia a cada município definir, através de seu Plano Diretor, as formas pelas quais seriam aplicados os instrumentos voltados ao desenvolvimento de planos e condução de seu planejamento urbano, regulação fiscal e jurídica sobre propriedades fundiárias e imobiliárias, controle do uso e ocupação do solo, regularização da propriedade informal de terra urbana, participação social na gestão urbana, parcerias público-privadas, definição de Zonas Especiais de Interesse Social, implementação de Operações Urbanas Consorciadas e outros temas. Os artigos referentes à concessão de uso especial para fins de moradia, que definiriam os termos da regularização da posse de áreas públicas ocupadas informalmente, foram vetados.

Essa questão foi regulamentada posteriormente, através da Medida Provisória 2220/01.

Desse modo, o processo de regularização fundiária de áreas privadas ocupadas informalmente segue as determinações previstas na Seção V do Capítulo II do Estatuto da Cidade, que trata da usucapião especial de imóvel urbano. No caso de áreas públicas dos municípios, dos Estados e da União, o processo de regularização fundiária se remeteria às determinações da Medida Provisória acima citada. No primeiro caso, ao ocupante caberia a propriedade da terra em questão. No segundo, apenas a garantia do seu direito de posse.

Esse é o procedimento que possibilitaria que áreas urbanizadas informalmente conquistassem, ao menos no campo abstrato do direito e dos rituais cartoriais, o mesmo status institucional já destinado às demais áreas da cidade. É no reconhecimento do direito de posse ou propriedade das habitações localizadas em áreas urbanizadas informalmente que residem os principais argumentos em torno do caráter progressista do Estatuto da Cidade. No entanto, é possível afirmar que essa percepção fundamenta-se principalmente em uma perspectiva que estabelece uma associação programática, em parte idealizada – entre a regularização fundiária e a urbanização dessas áreas – com a primeira, garantindo a segurança da posse, e, a segunda, o acesso à infraestrutura e moradia para a população de baixa renda.

Ocorre que, nos termos em que os programas de regularização fundiária colocam-se atualmente, essas dimensões aparecem como separadas. O Estatuto da Cidade e a Medida Provisória 2.220/01 não determinam, a rigor, nenhuma relação obrigatória entre a titulação de áreas ocupadas e sua urbanização. O reconhecimento do direito à moradia é rebaixado ao nível abstrato das leis, determinando em muitos casos a consolidação de situações bastante precárias. À população que enfrenta cotidianamente limitações concretas relativas a esse modelo de urbanização são oferecidas soluções abstratas oriundas do campo do Direito. Essas frações das cidades, e seus moradores, vão sendo paulatinamente abandonados à sua própria sorte, ao mesmo tempo em que se insiste na constante reafirmação fetichista da ilusão em torno da potência emancipatória de leis e decretos.

Desse modo, as políticas habitacionais pautadas pela incorporação estrita dos instrumentos urbanísticos voltados à regularização fundiária passam a representar o rebaixamento das expectativas de superação da urbanização crítica e a consolidação, devidamente fundamentada pela naturalização dessas contradições, de uma “cidade de segunda classe”. A ideia de ampliar o direito à cidade se realiza principalmente como ampliação do direito à favela.

É interessante observar que esse processo, inicialmente, apresenta-se como o reconhecimento do direito de posse dos ocupantes dessas áreas e, portanto, do seu direito à moradia. Esse reconhecimento tem como ponto de partida o reconhecimento das particularidades das formas pelas quais essa moradia foi produzida, ou seja, de suas diferenças em relação a outras moradias, de suas qualidades concretas que as diferenciam e as definem como um valor de uso particular. No entanto, esse reconhecimento somente será legitimado, institucional e socialmente, a partir da abstração dessas qualidades concretas; a partir do momento em que essas moradias, produzidas informalmente, apresentarem-se diante

da sociedade como um título de posse, devidamente registrado em cartório e reconhecido pelo poder público. Título que garante a essa moradia o status de moradia formal e, desse modo, também de mercadoria formal, passível de ser negociada, não mais no “mercado informal”, no qual seu valor já se apresentava socialmente, mas no mesmo universo de negócios em que estão incluídas todas as propriedades que constituem a cidade. Essas “novas” mercadorias passam a relacionar-se, de fato, com todo o universo de mercadorias que constituem a cidade. A crítica à economia política elaborada por Marx (1982) mostra que no mundo das mercadorias o valor de uso, coisa concreta, representa algo sobrenatural, puramente social, o valor, transformando-se, dessa maneira, na forma fenomênica de seu contrário. Do mesmo modo, o reconhecimento e a formalização da moradia informal representam o reconhecimento e a formalização de seu valor, e, portanto, de sua condição de mercadoria. A retórica em torno do reconhecimento do direito à moradia coloca-se apenas como uma etapa a ser cumprida no processo de reintegração, ou mobilização, dessas áreas, antes imobilizadas por sua situação de marginalidade. E assim, mesmo que represente a possibilidade de obtenção de novas linhas de crédito para seus moradores, ou mesmo a garantia de mínimos direitos relativos à cidade, como afirmam alguns planejadores, essa regularização-mobilização também representa a possibilidade da constituição de novas frentes de expansão para o capital imobiliário urbano.

[...] na falta de outras políticas sociais e programas econômicos que lhes dê suporte, a mera atribuição de títulos individuais de propriedade pode até garantir a segurança individual da posse. Mas, com frequência, isso faz com que os moradores vendam suas novas propriedades e se mudem para as periferias precárias, em muitos casos invadindo novas áreas – onde o mesmo processo de ilegalidade começa novamente. Se tomada isoladamente, a outorga de títulos individuais de propriedade plena não leva à integração socioespacial pretendida pelos programas de regularização. Além do que, se promovidas de maneira isolada, as políticas de legalização não têm impacto significativo sobre as condições de pobreza urbana. Em suma, tais pesquisas indicam que os beneficiários desse tipo de legalização “à la Hernando de Soto” não são os grupos pobres, mas sim os (velhos e novos) grupos econômicos privados, ligados ao desenvolvimento da terra urbana, que mais uma vez se beneficiariam do investimento público na urbanização dessas áreas, geralmente bem localizadas e atraentes (FERNANDES, 2007, p. 50-51, grifo do autor).

Segundo Henri Lefebvre (1973), o modo de produção capitalista, como todo modo de produção, produz um espaço que lhe é próprio. No entanto, no capitalismo existem determinadas especificidades. A produção do espaço, assim como a produção de qualquer outra mercadoria, só se torna possível se carrega consigo a possibilidade de produção e realização do valor. Além disso, esse processo também envolve a reprodução das relações sociais de produção.

Esse processo de reprodução das relações sociais de produção, compreendido como a consagração da forma mercadoria como mediação nas relações entre os homens, e entre esses e o espaço, realizar-se-ia através de diversos procedimentos, mas, especialmente, pelo e no espaço. A estrutura que viabiliza essa reprodução é tratada por Lefebvre (1973) como espaço instrumental, que tem nos anos 60 e 70 do século XX seu momento de

consolidação como modelo de organização das cidades. Esse espaço instrumental envolve a produção de um espaço hierarquizado, a cisão do urbano entre centro e periferia, o funcionalismo e a coerção social, no sentido de imposição de uma vida cotidiana funcional para o processo de produção. É um espaço produzido de modo a organizar a sociabilidade a partir de parâmetros definidos pela esfera econômica, no qual o controle do Estado e do mercado age sobre as manifestações de todas as classes sociais. O urbanismo seria uma das ferramentas utilizadas no processo de produção e gestão desse espaço. E, no contexto atual das cidades brasileiras, os programas de regularização fundiária poderiam ser interpretados como ferramentas voltadas a instrumentalização de “espaços” que ainda subvertam essas imposições.

Analisando tal movimento de forma retrospectiva, é possível observar que a imobilização de grandes extensões de áreas periféricas – conjuntos habitacionais, favelas, loteamentos clandestinos – teve um caráter funcional em determinados momentos do processo de produção do espaço urbano, inserido na modernização retardatária brasileira. Mas diante da necessidade sempre presente de se buscar lucros excepcionais, em um contexto marcado pela escassez de terras a serem exploradas e pela dificuldade de produzir esses lucros em áreas centrais consolidadas, essa imobilização passa a ser problemática na medida em que essas áreas representam os últimos “lugares ainda a explorar”, ao mesmo tempo em que se caracterizam como “verdadeiras muralhas para o processo do capital, do ponto de vista da economia urbana” (DAMIANI, 2004, p. 36). Disso resultaria a necessidade de sua mobilização, ou reintegração ao circuito imobiliário, tanto pela valorização através da implantação de infraestrutura, quanto pela redefinição de seu status jurídico institucional, através da regularização fundiária ou ainda através do desenvolvimento de planos e projetos urbanísticos que conciliariam todos esses elementos.

Considerando que muitas dessas áreas, principalmente no que diz respeito às favelas, localizam-se em áreas urbanas consolidadas, atendidas em seu entorno imediato por uma significativa rede de infraestrutura urbana, sua remoção se torna indispensável para que a obtenção de tais lucros excepcionais, por parte do capital imobiliário urbano, possa se viabilizar.

A mobilização de áreas urbanizadas informalmente para sua incorporação pelo capital imobiliário urbano ainda segue como tarefa na qual o Estado ainda possui um papel central. Instituição que, em um sentido, opera como Estado interventor, fazendo valer seu monopólio sobre o campo do Direito (enquanto poder legislativo) e sobre a legitimação do uso da violência (enquanto poder executivo); e, em outro sentido, aparentemente oposto, opera como Estado liberal, garantindo à iniciativa privada as condições necessárias para a viabilização de seus negócios.

Em um texto intitulado “A Liberdade da Cidade”, David Harvey (2009, p. 10) desenvolve uma análise sobre as formas pelas quais o processo de urbanização “proporciona um caminho para resolver o problema do capital excedente.”

Considerando que o processo de produção do espaço urbano representa um significativo potencial para promover novos produtos e novos modos de vida, criar novos instrumentos

de crédito e gastos estatais com dívida financiada e alimentar setores produtivos que realizam excepcionais taxas de lucro (construção civil e mercado imobiliário), o autor afirma que projetos de reordenamento urbano de grande escala participariam, em diferentes contextos, das estratégias voltadas à estabilização das tensões produzidas pelo capital em seus momentos críticos. Como exemplos nesse sentido, o autor analisa as reformas instituídas por Haussmann na Paris do Segundo Império, o processo de suburbanização nas cidades norte americanas no pós-guerra, o processo de requalificação urbana da cidade de Baltimore (analisado de forma mais cuidadosa em seu livro *A Condição Pós Moderna*) e a crise urbana e social que assolou a cidade de Nova York entre os anos 60 e 80. A respeito desse último caso analisado pelo autor, a saída encontrada para a crise foi

[...] reinventar o governo urbano como “governança” – como uma parceria entre a administração da cidade e quem poderia de fato bancar [*stakeholders*] o futuro da cidade, a parte crucial destes sendo os parceiros dos negócios do centro da cidade, a indústria de turismo, os juros da propriedade privada e (onde fosse apropriado) setores do trabalho (sindicatos da construção em particular). A estratégia foi assegurar Manhattan através da gentrificação, repressão policial (que alcançou um alto ponto com o revanchismo da administração Giuliani) e empreendimentos imobiliários de luxo enquanto se deixava os bairros deteriorados (ainda deixa se muito do Bronx destruir-se em chamas numa onda de proprietários incendiariamente inspirados). (HARVEY, 2009, p.15, grifo do autor).

O modo como se ajustaram as relações entre Estado e iniciativa privada nesse modelo de intervenção em áreas urbanas consideradas degradadas – ou não rentáveis – transformou-se em um paradigma para as experiências seguintes, devidamente adaptado a cada contexto particular.

No mês de abril de 2011, Raquel Rolnik, arquiteta e urbanista, professora da FAU USP e Relatora Especial da ONU para o Direito a Moradia Adequada, divulgou um relatório a respeito de remoções e despejos forçados realizados em algumas cidades brasileiras, que segundo a autora, representariam claras violações dos direitos humanos, especialmente do direito a moradia. Essas remoções estariam vinculadas principalmente às obras relacionadas à Copa do Mundo de 2014 e ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Segundo a relatora,

[entre] as violações de direitos mencionadas estão à exclusão das comunidades na definição sobre as remoções ou suas alternativas; a falta de informações do poder público aos moradores das favelas atingidas; o pagamento de compensações consideradas insuficientes e transferências de moradores para regiões distantes até 50 quilômetros. (JUNQUEIRA, 2011).

Mas esse cenário não se restringe aos contextos citados. Matéria publicada pelo jornal Folha de São Paulo (2010) revela que entre os anos de 2006 e 2015, aproximadamente 50 mil famílias serão desalojadas compulsoriamente em função de projetos urbanos e ambientais desenvolvidos pelo poder público, naquele que seria o maior deslocamento populacional forçado já registrado na história do Estado.

Seria possível, nesse momento, apresentar uma descrição detalhada de inúmeros casos, na cidade de São Paulo, nos quais a população residente em áreas urbanizadas informalmente – especialmente favelas – sofreu ou ainda sofre com remoções, despejos e reintegrações de posse. Ou ainda, casos nos quais os próprios projetos de urbanização e regularização contribuem para a gentrificação dessas regiões, sobrepondo a violência econômica à violência policial. No entanto, nesse momento, no âmbito desse trabalho, o objetivo é demonstrar a pertinência de uma análise que problematize as formas como atualmente se desenvolvem intervenções urbanas em áreas ocupadas informalmente; seus fundamentos políticos, jurídicos e econômicos, assim como as soluções projetuais delas derivadas. Alcançar esta análise a partir da interpretação crítica do processo de modernização, da compreensão das formas particulares pelas quais suas contradições se expressam em distintos momentos da produção do espaço urbano e da desmistificação do papel das políticas públicas que buscam o constante reordenamento do contexto geral da produção da cidade demonstra a importância de confrontar consensos em um momento no qual, ao menos no campo da aparência, essas questões apresentam-se como resolvidas, mesmo quando os argumentos e referências teóricas apresentadas permitem estabelecer uma perspectiva diferenciada.

REFERENCIAS

BRASIL. Presidência da Republica. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____. **Medida provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 20 ago. 2013.

CARRASCO, A. de O. T. **Os limites da arquitetura, do urbanismo e do planejamento urbano em um contexto de modernização retardatária**: as particularidades desse impasse no caso brasileiro. 2011. 264 f. Tese (Doutorado em Projeto, Espaço e Cultura)-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - FAU USP, São Paulo, 2011.

DAMIANI, A. L. A crise da cidade: os termos da urbanização. In: _____. (Org.). **O espaço no fim de século**: a nova raridade. São Paulo: Editora Contexto, 1999.

_____. Urbanização crítica e situação geográfica a partir da metrópole de São Paulo. In: _____. **Geografias de São Paulo**: representação e crise da metrópole. São Paulo: Editora Contexto, 2004.

FERNANDES, E. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, R. (org.) **Regularização fundiária**

plena: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. Projetos públicos em São Paulo “expulsam” 165 mil pessoas de casa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, out. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/819680-projetos-publicos-em-sao-paulo-expulsam-165-mil-pessoas-de-casa.shtml>>. Acesso em: 18 jun. 2011.

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. São Paulo: Civilização brasileira, 1966.

HARVEY, D. **A liberdade da cidade. Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 26, p. 09-17, 2009.

JAPPE, A. **As aventuras da mercadoria. para uma nova crítica do valor**. Lisboa: Antígona, 2006.

JUNQUEIRA, A. Relatora vê remoção forçada para Copa e para o PAC. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, abr. 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110405/not_imp701838,0.php>. Acesso em: 18 jun. 2011.

KURZ, R. **O colapso da modernização**: da derrocada do socialismo de caserna à crise do capitalismo mundial. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

LEFEBVRE, H. **A re-produção das relações de produção**. Porto: Escorpião, 1973.

MARX, K. **O capital** : livros I e III. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma Re(li)gião. Sudene, Nordeste**: planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.