



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

PAULO JOSÉ NUNES FERREIRA

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E OS GRANDES PROJETOS URBANOS NA
ZONA CENTRAL DO RECIFE**

Recife
2017

PAULO JOSÉ NUNES FERREIRA

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E OS GRANDES PROJETOS URBANOS NA
ZONA CENTRAL DO RECIFE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Área de concentração: Ciências Sociais Aplicadas

Orientadora: Prof.^a Dra. Cristina Pereira de Araujo

Recife
2017

Catálogo na fonte
Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

F383p Ferreira, Paulo José Nunes
Planejamento estratégico e os grandes projetos urbanos na zona central do Recife / Paulo José Nunes Ferreira. – Recife, 2017.
151 f.: il., fig.

Orientadora: Cristina Pereira de Araujo.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2017.

Inclui referências.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento estratégico. 3. Recife. I. Araujo, Cristina Pereira de (Orientadora). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2017-243)



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

Paulo José Nunes Ferreira

Planejamento estratégico e os grandes projetos urbanos na zona central do Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 13/09/2017.

Banca Examinadora

Profa. Cristina Pereira de Araujo (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Flávio Antonio Miranda de Souza (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Pedro de Novais Lima Júnior (Examinador Externo)
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Ana Cristina de Almeida Fernandes (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

Agradecimentos

Nada disso aconteceria sem a insistência de Flora, minha nunca vizinha e maior entusiasta da minha ida ao Recife. Também não aconteceria sem a crença da FACEPE no projeto. Também foi essencial a crença e paciência de Cris com as quebras de prazo e sumiços. Também a paciência de Renata foi essencial na trajetória, desde a primeira tentativa em 2014. Aos colegas de turma, agradeço a experiência passada sobre o Recife. Ao colega de UFF e MDU e amigo de sempre, agradeço ao Maicon pela solicitude. À Solange, agradeço pela confiança e disponibilidade de mãe. Ao José Carlos agradeço pela ajuda parcial e questionamento natural de pai, que colaboraram com a gana necessária para concluir o trabalho. De volta ao Rio e por dias de sonho em São Paulo, agradeço à Maïsa pela confiança depositada, ainda que tanto amor por vezes atrapalhasse o trabalho.

A verdade é que eu não faria mesmo nada disso sozinho.

“O sujeito aqui é a assunção pelo trabalhador do saber e do saber objetivamente inscritos na profissão, na situação histórica de seu material – e isso praticado e enriquecido pelo trabalho atual. Nada a ver com nenhuma elevação do ego. Trata-se do sujeito do espírito objetivado – que nunca deve ser confundido com toques e tiques diferenciadores. De modo geral, trata-se do melhor trabalho utilizando a melhor forma do estado do saber e do saber fazer. Isso não se produz em condições de heteronomia a não ser por acaso.” (FERRO; 2006, p.405)

Resumo

A série de planos estratégicos elaborados para a área central do Recife sem que alcançassem o resultado esperado chamaram a atenção para a formulação do presente trabalho. Entender o percurso do planejamento urbano até a hegemonia da abordagem estratégica no que tange as propostas de renovação e reinvenção de espaços urbanos degradados é importante para entender o porquê do insucesso, pelo menos em termos de melhorias das condições urbanas. Procurei como objetivos do trabalho traçar uma crítica teórica sobre as maneiras de pensar a cidade desde o entendimento do urbanismo enquanto disciplina necessária para o planejamento do desenvolvimento das cidades até a descrença na sua capacidade de prover ordenamento ao espaço intraurbano. Ao passo que as administrações públicas atestaram a incapacidade de financiarem elas mesmas as intervenções pretendidas, a perseguição por objetivos mais pontuais para as renovações urbanas colaboraram para o surgimento de estratégias de empresariamento urbano e *city marketing* no contexto do planejamento estratégico de cidades, e, portanto, para a falta de limites entre o que é planejamento urbano e o que é antecipação cognitiva das oportunidades de investimento no espaço urbano. Pautado em pesquisa bibliográfica direcionada ao tema, o presente trabalho busca demonstrar como a ideia o do planejamento estratégico de cidades influenciou alguns projetos emblemáticos para a área central do Recife.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Planejamento estratégico. Recife.

Abstract

The series of strategic plans elaborated for the central area of Recife without reaching the expected result drew attention to the formulation of the present essay. Understanding the path from urban planning to a hegemony of the strategic approach in the proposal of renewal and reinvention of degraded urban spaces is important in understanding the reasons of failure, at least in terms of improvements in urban conditions on the ways of thinking about the city from the understanding of urbanism as technical science to the disbelief in its role of urban planning, given the inability of public administrations to finance themselves. As objectives of the essay was to draw a theoretical critique on the ways of thinking the city from the understanding of urbanism as a discipline necessary for the planning of the development of cities to disbelief in its capacity to provide planning to the intraurban space. While public administrations attested their inability to finance some intended interventions themselves, the pursuit of more specific goals for urban renewal contributed to the emergence of strategies like the urban entrepreneurship or city marketing in the context of strategic city planning, and therefore, for the lack of limits between what is urban planning and what is cognitive anticipation of investment opportunities in urban space. Based on bibliographic research focused on the theme, the present work seeks to demonstrate how the idea of strategic planning influenced some emblematic projects for the central area of Recife.

Keywords: Urban planning. Strategic planning. Recife.

Lista de figuras

Figura 1 - Eixo do processo da problemática urbana.....	20
Figura 2 - Alto da Rua Champlain vista para a direita – Paris, 20 ^o <i>arrondissement</i>	23
Figura 3 - traçado da <i>Avenue de l'Opera</i> por Eugene Haussman.....	24
Figura 4 - Plano de Ildefons Cerdà para expansão da malha urbana de Barcelona (1859).....	25
Figura 5 - <i>Simplified organization chart of a large railroad</i> , 1870s (tradução nossa).....	31
Figura 6 - Investimentos por área de planejamento no Plano Estratégico do Rio de Janeiro	82
Figura 7 - Arranha-céus à margem do Rio Pinheiros em São Paulo.....	83
Figura 8 - Maquete da Cidade da Copa em São Lourenço da Mata.....	99
Figura 9 - Rua do Bom Jesus no Bairro do Recife.....	117
Figura 10 - Evolução dos planos estratégicos para a RM do Recife	123
Figura 11 - Torres Píer Duarte Coelho e Píer Maurício de Nassau no Cais de Santa Rita	126
Figura 12 - Proposição do Complexo-turístico Cultural Recife/Olinda para o Cais José Estelita (2003)	131
Figura 13 - Proposta do Projeto Recife-Olinda para o Cais José Estelita (2006)	131
Figura 14 - Proposta inicial do consórcio adquirente do terreno do Cais José Estelita.....	131
Figura 15 - Jornal Folha de São Paulo indicando o Projeto Recife-Olinda como sendo o Novo Recife	132
Figura 16 - Comparativo de alturas entre o Projeto Recife-Olinda e o Projeto Novo Recife	135
Figura 17 - Marco Zero e Bairro do Recife – Projeto Porto Novo Recife	136
Figura 18 - Bairro do Recife e Cais de Santa Rita – Armazéns concessionados em destaque.....	137

Lista de tabelas

Tabela 1 - Aproveitamento de terreno entre o Projeto Recife-Olinda e o Projeto Novo Recife.....	135
---	-----

Lista de siglas

BID	Banco Interamericano
BNH	Banco Nacional da Habitação
CBD	<i>Central Business District</i>
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
EFEM/FIDEM	(Não encontrado)
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento Municipal
GEIPOT	Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transporte
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MINTER	Ministério do Interior
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PDRMR	Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PL	Projeto de Lei
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPP	Parceria Público-Privada
PRBR	Plano de Revitalização do Bairro do Recife
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S.A.
RMR	Região Metropolitana do Recife
RU	Reforma Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SUAPE	Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros
SUDENE	Superintendência do desenvolvimento do Nordeste
UDC	<i>Urban District Council</i>

Sumário

1	Introdução.....	12
2	Modelos de planejamento de cidades: breve percurso até o planejamento estratégico	19
2.1	Da zona crítica do urbano ao planejamento modernista.....	19
2.2	Globalização, mundialização do capital e competição entre cidades: renovações urbanas em contexto de acumulação flexível.....	30
2.3	Planejamento estratégico e a governança de cidades.....	40
3	Planejamento urbano brasileiro pós-1988: novos paradigmas	55
3.1	Da crise do café ao movimento pela reforma urbana.....	55
3.2	A Reforma Urbana e o processo de redemocratização no Brasil	64
3.3	Planejamento urbano brasileiro no séc. XXI: e esse tal Estatuto da Cidade? .	76
4	Projetos de renovação urbana no Recife: entre o planejamento urbano e as dinâmicas imobiliárias.....	91
4.1	Caracterização da cidade e de seu desenvolvimento	91
4.2	O planejamento estratégico e o caso do Recife	101
4.3	Grandes projetos na área central do Recife.....	112
5	Considerações finais	139
	Referências.....	143

1 Introdução

Das inquietações sobre a falta de êxito quanto ao planejamento urbano e seu potencial de ordenamento do desenvolvimento emerge a intenção de apresentar um estudo sobre o percurso do planejamento urbano brasileiro com foco na análise de projetos urbanos e as razões para seus entraves. O presente trabalho busca assim, como objetivo geral, elencar fatos e correntes de pensamento que influenciariam a situação atual do planejamento urbano nacional, em que se vê uma crescente da aplicação do planejamento estratégico como meio de atender anseios por projetos de renovação urbana. Como objetivos específicos, procurou-se demonstrar como a aplicação do modelo do planejamento estratégico produz incertezas sobre os limites dos papéis da administração pública local e o do mercado imobiliário nas propostas de planos urbanos, bem como questionar a democratização do processo de planejamento como premissa do modelo do planejamento estratégico. Buscou-se ainda como especial interesse, e a título de estudo de caso, a análise de alguns projetos emblemáticos de renovação urbana advindos de planos estratégicos para a área central do Recife, ou seja, buscou-se compreender de que maneira a matriz do planejamento estratégico foi (ou não) absorvida na zona central do Recife.

Como metodologia de trabalho, buscou-se uma revisão bibliográfica sobre o tema do planejamento urbano, traçando uma trajetória até o presente momento em que se constata uma possível hegemonia do modelo de planejamento estratégico de cidades como instrumento de concretização de grandes projetos de renovação urbana. Buscou-se também a coleta documental de informações para o entendimento dos processos de alguns projetos

urbanos, especificamente localizados na a área central da cidade do Recife, em que pese a influência do uso do instrumento planejamento estratégico como meio de viabilizá-los. Para tanto, a escolha dos estudos de caso levou em conta o alinhamento com o modelo do planejamento estratégico de cidades para assim avaliar o processo de alguns projetos emblemáticos para a área central da cidade do Recife.

A hipótese de que são os projetos analisados na zona central do Recife parte de uma dinâmica própria do percurso histórico do planejamento urbano até o uso do planejamento estratégico de cidades norteou a presente pesquisa. Procurou-se fazer uma leitura a partir análise das referências bibliográficas para então construir um percurso de pensamento próprio em formato de ensaio para assim evidenciar características comuns do objeto de pesquisa e dos projetos estudados.

Procuraremos aqui descrever como a conjuntura de um modelo de planejamento, aplicado sem a devida observação das dinâmicas locais de ocupação, pode resultar num quadro de entrave das tentativas de desenvolvimento urbano, especialmente na cidade do Recife. A análise da estreita relação entre o poder público e o interesse privado resume o interesse de pesquisa dessa dissertação, e em como o mercado imobiliário faz-se valer dos planos públicos, na maioria das vezes indicativos, para encontrar novos *mark-ups* (ABRAMO, 2007, p.37).

Partindo da assunção do planejamento urbano enquanto ciência necessária não somente para o ordenamento territorial, mas principalmente para perpetuar a posição do espaço urbano enquanto meio de reprodução da acumulação capitalista, o primeiro capítulo busca demonstrar como uma mudança na ótica do desenvolvimento urbano trouxe à tona a importância do tema para a economia capitalista. Da zona crítica que Lefebvre (1970) di-

agnosticaria como ponto de ruptura de uma acumulação previamente baseada em produção industrial ou condição de entreposto comercial à projeção da cidade enquanto imagem de sucesso, os modelos de planejamento sempre procuraram se adequar às dinâmicas produtivas. Mas a partir de tal ruptura, seria ela própria (a cidade) e seu espaço urbano o campo de produção e reprodução da acumulação capitalista (LEFEBVRE, 1970, p.27).

O entendimento da cidade enquanto parte dessa reprodução capitalista provocou com que os modelos de planejamento mudassem à medida das inovações nas necessidades do mercado, até o ponto em que o planejamento por si só não se justificaria sem que para isso colaborasse com tais necessidades. E as exigências para um mercado cada vez mais mundializado trouxeram modelos em que o planejamento urbano, primeiramente entendido apenas como um meio de ordenar a ocupação das cidades e adequar-se às necessidades do cidadão urbano passasse também a representar um meio de garantir o sucesso de um investimento econômico para uma proposta de renovação urbana.

Colaboram com essa condição as experiências baseadas em um planejamento financiado publicamente, voltado às necessidades do homem citadino e um bem-estar social que resultou em uma crise fiscal dos Estados e em uma nova forma de pensar o planejamento urbano, agora pelo viés do planejamento estratégico.

Da representação do planejamento urbano como necessidade para a inserção competitiva das cidades, emerge um projeto de governança denominado planejamento estratégico, que serve assim para basear as políticas de urbanização, agora não mais almejando a satisfação das necessidades do homem da cidade, mas da cidade enquanto expoente de desenvolvimento ela mesma. Trazido de experiências administrativas outras, gerenciar a cidade com base em seus objetivos de desenvolvimento econômico se tornaria primordial para

um pretensão desenvolvimento social, em que as cidades ocupam o papel de atores econômicos com responsabilidades de investimento associadas aos resultados pretendidos, atribuindo maior relevância àqueles projetos que permitissem atingir tais resultados.

Em contexto brasileiro, o planejamento urbano seguiu um percurso parecido, mas com a especificidade ser um país em desenvolvimento, os esforços para o ordenamento territorial das cidades e solução de mazelas de um desenvolvimento insuficiente resultou no enfoque pelo instrumento de planejamento urbano denominado Plano Diretor (ULTRAMARI; REZENDE, 2008, p.723), que encabeçara o tema até que perdesse espaço para uma abordagem mais pontual, em congruência com as correntes internacionais¹.

No segundo capítulo busca-se um ponto de vista sobre os percursos econômicos brasileiros e associá-los à importância do planejamento urbano dentro dos modelos de desenvolvimento nacionais, influenciados pelas mudanças internacionais nos modelos de planejamento. Resultado de um planejamento tecnocrático alinhado com as políticas desenvolvimentistas, surgiram questionamentos para uma reforma urbana que revisse esse quadro de inacessibilidade do planejamento urbano às questões locais e incapacidade para resolver a questão da informalidade habitacional que já havia sido diagnosticada como efeito de políticas urbanas que não contemplavam o problema do acesso à terra urbana para a população de baixa renda.

A financeirização do BNH acirrou a questão do acesso à casa própria (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p.05), mas não somente isso foi causa para a emergência dos questio-

¹ Particularmente sobre planos diretores anteriores às décadas de 1980 e 1990 que “reduziam suas análises ao uso do solo, saneamento, sistema viário, transporte, habitação, saúde e educação” segundo Ultramari (2008), ao passo que novas demandas de eficiência e pragmatismo no planejamento municipal abriram espaço para o planejamento estratégico.

namentos de movimentos sociais e associações profissionais quanto aos resultados de um crescimento e desenvolvimento econômicos de administração centralizada², cuja insuficiência para ordenar os espaços das cidades foi pauta de propostas para a descentralização das decisões do planejamento urbano. Em contrapartida, o regime militar se encarregou de preparar uma gestão administrativa pautada na racionalidade técnica e científica para garantir a coesão social³ (BURNETT, 2009, p. 62). O esvaziamento das organizações populares em prol da reforma urbana se estendeu até o processo de redemocratização e, mesmo em contexto democrático, foi difícil aprovar algumas pautas-chave para um planejamento urbano mais incluyente.

Da coesão social pela racionalidade técnico-científica emergiu uma nova proposta de planejamento urbano pautada no sucesso econômico para consenso geral por um projeto de cidade. Do Rio competitivo dos megaeventos à São Paulo global atrativa de investimentos, os exemplos de projetos urbanos com características de planejamento estratégico e descumprimento das contrapartidas sociais replicam um modelo internacional de intervenção em centros urbanos. A questão que buscamos responder nessa etapa é se as cidades estavam mesmo preparadas para dar esse próximo passo em vias de adequarem-se à governança estratégica, visto que as propostas apenas viabilizaram projetos pontuais para regiões em que

² A opção do BNH em atender àquelas demandas mais solváveis em que se inseriam as classes médias, não colaborou para que o banco servisse seu propósito de universalizar o acesso à casa própria. Propostas outras, segundo Azevedo e Andrade, como a “dinamização da economia, capitalização das empresas de construção e de produção de materiais, geração de empregos, solidificação do sistema financeiro de habitação” seriam mais importantes para a macroeconomia nacional.

³ Sobre a inserção de técnicos formados na Escola Superior de Guerra em “muitos dos cargos importantes nas instituições políticas e econômicas brasileiras” segundo Alves (1984) citado por Burnett (2009).

se pretendia ativar um tipo de mercado condizente com esse dito modelo de governança, entretanto sem responderem às demandas de contrapartidas sociais esperadas⁴.

Para o terceiro capítulo reserva-se uma análise de alguns projetos urbanos para a área central do Recife e o porquê de essa área representar uma sucumbência dos planos urbanos às dinâmicas imobiliárias locais. O desenvolvimento da cidade do Recife enquanto cidade portuária e entreposto comercial, em particular o de açúcar da cana, a qualificou como importante metrópole regional, posteriormente responsável por abrigar centros de administração dos polos de desenvolvimento econômico adjacentes, fomentados pela política desenvolvimentista nacional em tempos de regime militar.

Mas o que representam os planos para a área central do Recife para além da consolidação desse posto de centro administrativo da produção regional? As aplicações de modelos de planejamento importados não levaram em conta os anos de *laissez-faire* nas dinâmicas imobiliárias locais, e tampouco freariam uma apropriação das antecipações das possibilidades elencadas em planos urbanos cuja preocupação era mesmo reduzir as incertezas de um investimento em reprodução do espaço urbano.

Um ajuste urbano viria ajudar a consolidar os centros das cidades enquanto *locus* do consumo, em uma reestruturação produtiva na qual o papel dos planejadores públicos não seria outro senão criar condições para os investimentos privados, e para isso recorrendo a financiamentos externos devido à baixa capacidade financeira das municipalidades. Restava às administrações locais a responsabilidade de uma projeção de imagem de cidade próspera,

⁴ Especula-se sobre a eficiência de instrumentos contemporâneos para o fomento ao desenvolvimento urbano baseados em fornecimento de infraestrutura e concessão de vantagens locacionais como requisitos para a efetivação dos investimentos. Em São Paulo, segundo Ferreira (2003), as propostas de Operação Urbana Consorciada não produziram as contrapartidas sociais prometidas, apesar de toda a infraestrutura concedida.

apoiada e por vezes confundida com a proposta do mercado imobiliário para garantir o investimento necessário ao redesenho urbano proposto.

A discussão no presente trabalho não busca por si elucidar os processos de apropriação do planejamento urbano por parte do mercado imobiliário, mas busca chamar atenção para a questão dos processos de deslegitimação do planejamento urbano, através de uma preferência pela abordagem do planejamento estratégico, e suas implicações no tecido urbano e renovações de espaços degradados em zonas centrais.

2 Modelos de planejamento de cidades: breve percurso até o planejamento estratégico

2.1 Da zona crítica do urbano ao planejamento modernista

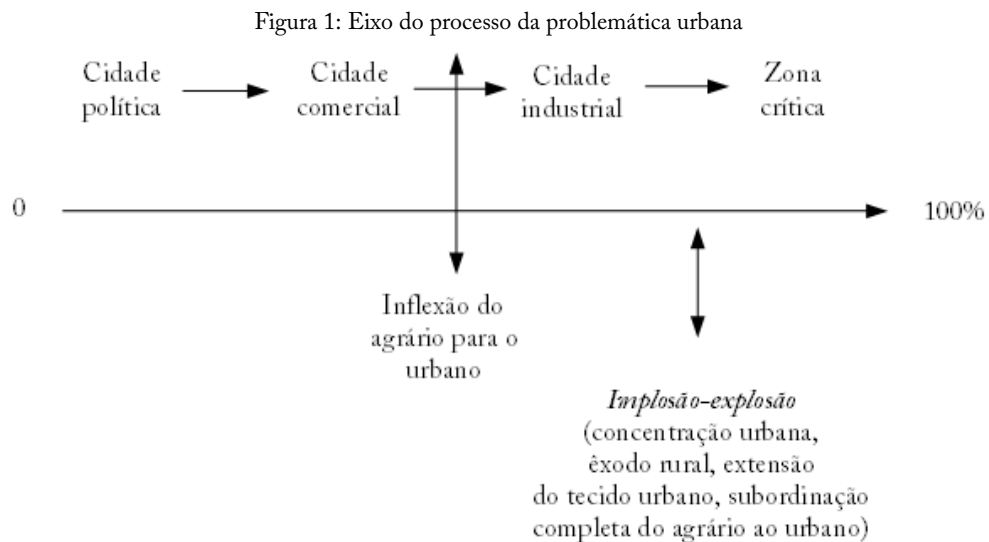
Como abordagem inicial, faremos uso da literatura de Henry Lefebvre em seu ensaio intitulado ‘A revolução Urbana’ (1970) para iniciar a discussão acerca da importância do desenvolvimento urbano como motor do desenvolvimento capitalista a partir da segunda metade do século XX.

A evolução das cidades na história perpassa por períodos donde o comércio e a produção de mercadorias determinaram sua localização⁵. Segundo Henry Lefebvre (1970, p.02), existe um ponto onde a “sociedade urbana” (ou simplesmente o “urbano”) é quem passa a determinar a produção de mercadorias, de acordo com o que pode ser oferecido pela cidade em termos de mão-de-obra de baixo custo ou simplesmente onde fosse mais vantajoso economicamente sustentar tal produção (LEFEBVRE, 1970, p.13).

A essa inversão de fatores determinantes para a locação e planejamento de cidades, Lefebvre dá o nome de “zona crítica” (LEFEBVRE, 1970, p.13), que resumidamente é a crise da cidade industrial cujos determinantes de produção se invertem (Ver figura 1). Se anteriormente o que determinava o tamanho das cidades e sua importância no comércio global era a capacidade produtiva de suas zonas industriais, nesse momento da história o

⁵ A discussão sobre o *fenômeno urbano* presente n’A revolução urbana de Henry Lefebvre trata do paradoxo da localização dos centros urbanos, sendo o urbano o responsável por reunir produções outras como a agricultura e a indústria (criação em primeiro grau) e transformar as mensagens e códigos dessas produções tão ligadas às particularidades do terreno de sua localização, acrescentando a elas uma dinâmica própria (criação em segundo grau). Ver LEFEBVRE, 1970, pp. 157-159.

urbano ou a cidade passaram a ditar os rumos das indústrias, pois é ele o local da acumulação das riquezas produzidas no campo e na indústria (LEFEBVRE, 1970, p. 24).



A referência de Lefebvre diz respeito à importância do urbanismo enquanto matéria de organização do espaço produtivo capitalista. Dada maneira, rejeita uma análise física do espaço citadino, que resultante dessa dita nova organização produtiva se vê mergulhado em uma crise de superpopulação nos seus núcleos que atingiram essa zona crítica de transição de importância para o modelo produtivo capitalista.

As mazelas da concentração da mão de obra para a produção industrial nas grandes cidades puderam ser percebidas na organização (ou desorganização) dos centros urbanos com produção industrial mais pujante, como a proliferação de moradias insalubres e revoltas das massas de trabalhadores alijadas dos benefícios da sociedade urbana.

Em ‘O direito a cidade’, Lefebvre busca ainda descrever o processo de organização do espaço produtivo capitalista no ambiente urbano em três períodos: o primeiro em que a indústria destrói a realidade urbana preexistente; o segundo em que a realidade urbana, por sua própria destruição torna-se realidade socioeconômica essencial para a produção e con-

sumo; e um terceiro em que a centralidade urbana adquire poder de centro de decisão, diferente da racionalidade que propunham os filósofos gregos, uma racionalidade urbanística sem reflexão, donde a finalidade é o objeto de decisão de um sistema em que a estratégia é justificada por uma ideologia: o racionalismo (LEFEBVRE, 1968. p. 29-30)⁶.

A leitura de Soja (1998) sobre esse percurso teórico de Lefebvre (1970) que trata do urbano nos ajuda a situar a leitura da situação em que se encontrava o planejamento de cidades e o urbanismo enquanto bases para a sustentação da acumulação capitalista:

A chave da afirmação lefebvrea consistiu em seu reconhecimento de uma profunda transformação evolutiva ligada à sobrevivência do capitalismo no século XX. É a isso que ele se refere ao afirmar que estamos num período em que a problemática urbana tornou-se mais decisiva, em termos políticos, do que as questões da industrialização e do crescimento econômico. Em contraste com uma época anterior, em que a industrialização produzia o urbanismo, estamos agora diante de uma situação em que a industrialização e o crescimento econômico, bases da acumulação capitalista, são primordialmente moldados pela e através da produção social do espaço urbanizado, planejada e orquestrada com crescente poder pelo Estado, e que se expande rumo a um abarcamento cada vez maior da população e dos recursos mundiais. (SOJA, 1998, p. 147).

Com objetivos de ordenar esse espaço urbanizado, que estrategicamente passara a ser vital para a manutenção do sistema de produção capitalista, o entendimento da organização das cidades passou a ser mais importante, em termos políticos, que a simples vantagem locacional baseada em abundância de recursos naturais vinculados à produção industrial.

⁶ Esse recorte do percurso teórico de Lefebvre acerca da evolução da importância do urbano no contexto da produção capitalista se encerra justamente em um período modernista do planejamento urbano, mas por si só já antecipa a crítica ao planejamento estratégico que chegaremos mais à frente no presente estudo.

Por volta da metade do século XIX, com aproximadamente um século de revolução industrial, o planejamento urbano começaria a ser usado como tentativa de ordenar o ganho populacional dos centros urbanos e sua expansão territorial. Também em termos políticos, se fez necessário um planejamento que incluísse a importância do controle das massas de trabalhadores insatisfeitas, como é o caso do plano Haussmann de Paris em 1853. Em meados do séc. XIX Paris era ainda uma cidade medieval em termos de traçado urbano e condições de saneamento (GONSALES, 2005) (ver Figura 2). Com propostas autoritárias, o plano do engenheiro Eugene Haussmann, ordenado por Napoleão III, procurou organizar a cidade de Paris em distritos, com rígidas regras para construção de edifícios nas áreas centrais da cidade. Sobre o plano, destacamos aqui para a crítica, as operações de remoções de habitações inadequadas e alargamento e pavimentação de ruas, que denunciariam o potencial de controle da ocupação no centro urbano através da gentrificação legitimada pelo limite imposto pelo ordenamento territorial. Assim como o alargamento de vias, não apenas com objetivos de proporcionar mais fluidez ao trânsito na cidade ou possibilitar um sistema de transporte específico que necessitasse de uma calha maior de rua. Viu-se na história que a importância das largas avenidas (ver Figura 3) serviu também para controlar melhor as revoltas populares da classe trabalhadora, como afirma LEFEBVRE (1968):

[...] O barão de Haussmann, homem desse Estado bonapartista que se erige sobre a sociedade a fim de tratá-la cinicamente com o despojo (e não apenas como arena) das lutas pelo poder, substitui as ruas tortuosas mas vivas por longas avenidas, os bairros sórdidos mas animados por bairros aburguesados. Se ele abre boulevards, se arranja espaços vazios, não é pela beleza das perspectivas. É para “pentear Paris com as metralhadoras” (Benjamin Péret). O célebre barão não esconde isso. Mais tarde serão gratos a Haussmann por ter aberto Paris à circulação. Essa não era a finalidade, o objetivo do “urbanismo” haussmaniano. Os vazios têm um sentido: proclamam alto e forte a glória e o poder do Estado que os arranja, a violência que neles pode se desenrolar. Mais tarde efetuam-se transferências para outras finalidades que justificam de uma outra maneira os entalhes na vida urbana. (LEFEBVRE, 1968. p. 23)

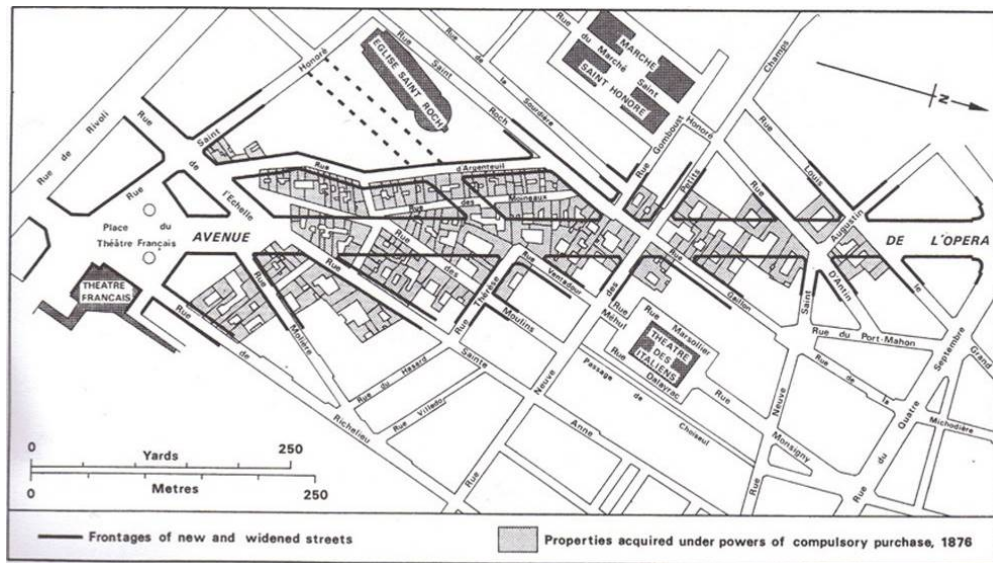
Figura 2: Alto da Rua Champlain vista para a direita – Paris, 20^o *arrondissement*.



Fonte: Marville, 1878.

O extrato do texto de Lefebvre evidencia assim a afirmação de que o urbanismo em sua gênese, enquanto teoria racionalista de adequação do espaço urbano, buscou atingir finalidades estratégicas para além do simples ordenamento das construções e espaços público, o que se tenta explorar no presente trabalho falando sobre a influência política e econômica no processo de planejamento do espaço urbano.

Figura 3: traçado da *Avenue de l'Opera* por Eugene Haussman



Fonte: Benevolo, 1983

Se no século XIX, o projeto haussmaniano serviria para legitimar uma dominação estatal através da facilitação do uso da violência institucional sob ordens de um soberano, vimos que ao longo da história do urbanismo mudam os atores, mas a dominação exercida por um desenho urbano excludente é matéria constante.

Vale mencionar que ainda no século XIX, a “Teoria geral da urbanização” de Ildelfons Cerdà em 1867 nortearia certos rumos que a técnica de organização dos espaços urbanos, com vias de criar regras disciplinadoras para as cidades contribuiria para a inauguração do modo de se pensar o urbano. Descrita a *urbanización* como uma “disciplina com pretensões científicas e terapêuticas, que se desdobra em teoria e ações” (RUBINO, 2004, p.01) pelo engenheiro catalão. Posteriormente ajudaria a definir o planejamento de cidades, daí então tratado como urbanismo:

Urbanismo [...] esse neologismo corresponde ao surgimento de uma realidade nova: pelos fins do século XIX, a expansão da sociedade industrial dá origem a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico e por sua pretensão científica. (CHOAY, 1979 apud MONTE-MÓR, 1981, p. 01).

Figura 4: Plano de Ildefons Cerdà para expansão da malha urbana de Barcelona (1859)



Fonte: Pidner, 2012

Ao plano Cerdà, como ficou conhecido o plano urbanístico da cidade de Barcelona de ordenamento territorial em quarteirões-padrão em 1859 (ver Figura 4), se seguiriam outros planos que buscavam a princípio eliminar os cortiços e problemas sanitários nos centros das cidades e preparar os espaços urbanos aos novos modelos de ocupação e circulação de pessoas e mercadorias⁷.

Recupero aqui o projeto de Cerdà pela importância que deu ao nome do que chamamos de urbanismo, mas diferente da Paris de Haussmann, a Barcelona de Cerdà buscou uma expansão territorial para readequação dos seus limites medievais, enquanto Paris buscou um congelamento da conformação do centro urbano. Considero que não valha aqui aprofundarmos tal comparação dos exemplos. Gostaria de me ater ao fato de os dois inaugurarem um ideal de intervenção no espaço urbano que serviu de modelo para os planejadores urbanos posteriores, que viriam então a ser chamados de urbanistas.

⁷ Não cabe nesse trabalho levantar informações sobre quais planos tiveram influência do estudo de Cerdà para Barcelona, tampouco quais foram os outros planos que influenciaram o engenheiro catalão. A referência serve apenas para determinar um ponto de partida para o estudo.

À gênese do urbanismo enquanto método de ordenamento da ocupação e do crescimento do espaço urbano se seguiria o acréscimo de diversas disciplinas além das que envolvem o desenho urbano e ordenamento territorial. Dada a importância que o urbano apresentava para a manutenção do sistema de produção capitalista, também importante foi pensar as cidades para além da simples prescrição tipológica formal⁸ de seus espaços. A geografia, sociologia, economia, antropologia e ecologia tornaram-se influências importantes nas correntes de pensamento acerca do urbano já no século XX.

Os exemplos da Escola de Chicago no início do século XX buscaram reforçar a importância dos *Central Business Districts* (CBDs) para a organização e prosperidade das cidades. O modelo de planejamento americano incluía vastos estudos empíricos no campo da sociologia e o que chamavam de ecologia humana (PARK; BURGESS; MACKENZIE, 1925), para uma proposição de ordenamento concêntrica que tinha como base a importância da centralidade urbana como campo para negócios e tomadas de decisão.

Posteriormente, os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs) e seus preceitos modernistas para a elaboração de planos urbanos traçariam as diretrizes para novos modelos de planejamento urbano e regional. A importância da centralidade da tomada de decisões se acrescentaria uma importância ainda maior ao desenho e prescrição do planejamento de cidades adequado ao encurtamento de distâncias e tempo de deslocamento, para pessoas e mercadorias, dentro das cidades e entre diversas cidades.

⁸ Com o termo procuro nomear as limitações dos planos urbanísticos à época que se restringiam ao desenho urbano sem que para tal o mesmo se apoiasse em pesquisas interdisciplinares, como acabaria por acontecer, onde o desenho, mesmo assumindo papel chave, não era um fim em si mesmo para a conformação urbana. Essa prescrição, em períodos posteriores, iria considerar os aspectos da produção industrial e do desenvolvimento econômico que viriam a acompanhar os processos de planejamento urbano.

Consolidada como chave para o desenvolvimento de qualquer nação, independentemente de sua oferta de *commodities* (LEFEBVRE, 1970, p.47)⁹, a cidade enquanto centro de decisão passou a ser a representação do futuro da humanidade, e como tal, carregava consigo a importância de um planejamento que envolvesse mais que o simples ordenamento territorial com vias de minimizar as mazelas de um longo período sem planejamento. Mais do que isso, as correntes de pensamento dos urbanistas da primeira metade do século XX tinham em comum a abordagem das necessidades no “novo” cidadão urbano.

Em discurso, a teoria modernista buscou então enfatizar a importância desse novo homem moderno e suas proposições para uma sociedade que permitisse ao trabalhador inserido no sistema de produção capitalista as funções urbanas descritas na Carta de Atenas de 1933: habitação, recreio, trabalho e circulação (MONTE-MÓR, 1981, p.06). Como motor do planejamento essencialmente técnico em várias disciplinas, o urbanismo modernista buscou garantir ao cidadão urbano um encurtamento do seu tempo de trabalho e de deslocamento garantindo-lhe condições de habitação e recreio, em uma perspectiva iluminista que justificava o planejamento com o homem no centro da necessidade de ordenamento do espaço urbano.

Retomando a importância de que fala Lefebvre sobre a zona crítica que foi a transferência de importância para o desenvolvimento das nações de suas zonas rurais e industriais para o espaço citadino, há uma transferência do que seria escassez (LEFEBVRE, 1970, p.27) que é importante para situar o projeto modernista. Sob a perspectiva do que era abundante para o homem no campo em termos de espaço e tempo, a oferta de recursos

⁹ Para Lefebvre, a localização da cidade é definida pela sua oferta de *commodities* e potencialidades de mercado, mas a realidade urbana é definida pelas relações de produção que a cidade contém.

necessários à sustentação dessa vida urbanizada veio concomitante com a escassez de tempo livre e espaços naturais. Desta forma enfatiza ainda a centralidade do homem no projeto moderno.

Em teoria, o projeto moderno baseado em uma racionalidade de desenho urbano buscou “resumir num projeto unitário todas as apostas da modernidade” (ARANTES, 1998, p.53), para que o homem, no centro desse projeto, pudesse usufruir das evoluções tecnológicas e ser ele também reinventado como parte de uma nova organização universal do cotidiano citadino. Mas, como as tais “apostas da modernidade” eram também as apostas de uma reestruturação do sistema de produção capitalista, o centro do projeto não seria mais o bem-estar do homem citadino:

O próprio programa iluminista (excluído o princípio óbvio da autonomia da vida sem tutela) é nele mesmo algo datado (tem a idade do capitalismo moderno). Trata-se de um programa que na sua formulação é universal, mas que na verdade, como toda ideologia, revela o seu formalismo na medida mesma em que oculta o que tem de particular, o compromisso prático com o seu contrário. Pois é preciso começar a desmontar a abstração desse universalismo, simples generalização de valores burgueses hoje muito anêmicos, sem forças para realizar o que anunciavam. Embora por vezes confusa, essa iniciativa foi, sem dúvida, o aspecto positivo da reação pós-moderna: lançar suspeitas sobre a referida universalidade do projeto moderno, sobre a própria vigência desse projeto, embora tal reação logo passasse a adotar como norma aquilo mesmo que surgira em consequência da evolução daquela mesma racionalidade. (ARANTES, 1998, p.39)

A racionalidade do projeto moderno e de seu desenho urbano ocasionaria sua própria derrocada, ou como prefere descrever Otília Arantes (1998, p.122), a sua *débâcle*. As esperanças depositadas nesse mesmo desenho serviriam ao interesse dos agentes urbanos ou promotores do espaço público, os governos e os especuladores imobiliários, para assim ser-

vir a essa radical urbanização intensa e extensa, nos moldes que exigiam os rumos de mundialização do capitalismo.

Tal derrocada do projeto moderno caracterizaria um despertar para um movimento pós-moderno. A imagem da cidade e a qualidade do desenho urbano serviriam, não para encontrar lugar para esse homem moderno cidadão idealizado anteriormente pelos modernistas, mas para posicionar lugares e cidades como exemplos de sucesso capitalista, uma vez que o Estado deixaria de ser o principal fomentador do desenvolvimento urbano. Como afirma ainda Otilia Arantes (1998):

[...] o Capital em pessoa é hoje o grande produtor dos novos espaços urbanos, por ele inteiramente "requalificados". Tudo se passa como se a ideologia do espaço público, economizando o momento retórico da frase (oficial ou difusamente oposicionista), fosse enunciada diretamente pela fisionomia das cidades, definida agora por uma estratégia empresarial de novo tipo, que vai determinando com lógica própria os parâmetros de sua intervenção, realocando populações e equipamentos segundo as grandes flutuações do mercado. (ARANTES, 1998, p.39)

E sendo “o Capital em pessoa” razão das requalificações urbanas que determinam a fisionomia das cidades, será a cidade ela mesma o palco das estratégias empresariais destinadas a representarem o sucesso em termos de desenvolvimento econômico com aspectos físicos (ou fisionômicos). Ainda que esses mesmos não reflitam um desenvolvimento pleno dos aspectos de bem-estar social da cidade, mas principalmente, esses aspectos físicos devem representar uma necessidade do mercado em encontrar os “parâmetros de sua intervenção” de modo que justifique uma requalificação urbana pretendida.

2.2 Globalização, mundialização do capital e competição entre cidades: renovações urbanas em contexto de acumulação flexível

No contexto do Estado do bem-estar social, a adequação dos centros urbanos ao pretense modo de vida moderno donde as condições para tal seriam fornecidas pelo estado, procurou-se incutir as necessidades de consumo de bens ao cidadão urbanizado ao passo que o estado se encarregaria de suprir as necessidades de infraestrutura urbana que o planejamento urbano modernista demandava.

Tamanho ritmo de desenvolvimento nos moldes do estado do bem-estar social ocasionou a crise fiscal que viria a demonstrar a incapacidade dos Estados nacionais em suportar esse ritmo intenso de produção industrial (HARVEY, 2005, p.188)¹⁰, provendo a infraestrutura urbana demandada para a sustentação dos preceitos modernistas, nos itens que acompanhavam esse modo de vida urbanizada.

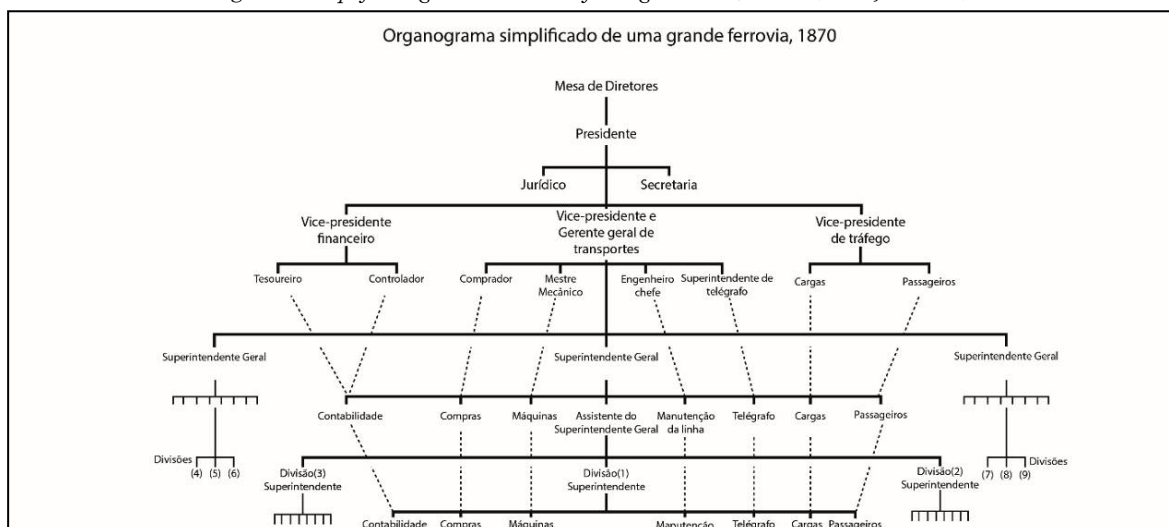
Essa relação entre oferta de bens industrializados e necessidade de desenvolvimento urbano deixou clara a necessidade de pensar o investimento em infraestrutura urbana de modo mais eficiente, visto que a infraestrutura das cidades não conseguiria acompanhar o ritmo de produção industrial de modo sustentável (HARVEY, 2005, p.181). Tampouco a produção industrial se justificava tendo em conta a insuficiência no fornecimento de infraestrutura urbana para suprir tal demanda. Data da década de 1950 os primeiros estudos do planejamento estratégico aplicado à produção industrial. Advindo de conceitos militares para a eficiência produtiva dos empresários industriais americanos (LIMA JÚNIOR, 2003, p.44), com vias de produzir uma “orientação mais ativa, a fim de fazer frente ao futuro de

¹⁰ Publicação original de 2001.

incerteza que caracteriza o novo cenário comercial internacional” (KAUFMAN; JACOBS, 1996 apud LIMA JÚNIOR, 2003, p.44).

É interessante citar como fato contribuinte para essa abordagem estratégica e como razão do estreitamento da organização militar no plano da organização produtiva, o caso do acidente em uma ferrovia estadunidense no século XIX que chamou a atenção de pesquisadores de Harvard, na época empenhados em dar uma resposta ao “crescente volume de informações originadas pela expansão do setor industrial” (ENAP, 2016, p. 06). O Major George W. Whistler ficaria responsável por investigar as causas do desastre e posteriormente teria proposto um organograma nos moldes do exército (ver Figura 4) para que a gestão de cada processo da companhia de trens pudesse ter seu responsável a fim de evitar novos desastres, organizando as atividades ferroviárias tão dispersas geograficamente. E assim a acelerada expansão da malha não comprometeria a qualidade do sistema. Tornou-se um modelo administrativo conhecido como “gerência do desastre de trem” evoluindo para a “gerência por objetivos” (PATENATE, 2012),

Figura 5: *Simplified organization chart of a large railroad, 1870s* (tradução nossa)



Fonte: Chandler Jr., 1977.

Tal episódio retrata a relação estreita que as organizações militares americanas possuíam com a produção industrial. O episódio do acidente de trem teria acontecido em meados do século XIX, mas é em meados do século XX que John Micklethwait e Adrian Wooldridge localizam essa conexão como sendo essencial para a aplicação do planejamento estratégico em empresas americanas.

Nos EUA, onde a ideia teria ganhado corpo, é conhecida a estreita relação comercial que une o meio empresarial ao setor militar. Possibilitada por um orçamento bélico elevado, ela resulta numa injeção significativa de recursos econômicos, tecnológicos e intelectuais na economia norte-americana. No caso particular da transposição da abordagem estratégica para a empresa, conforme assinalam Micklethwait e Wooldridge, desde os anos 50, esta relação apresenta evidências de "uma conexão militar explícita" (MICKLETHWAIT; WOOLDRIDGE, 1998, p.114 apud LIMA JÚNIOR, 2003, p. 44).

No exemplo estadunidense, a organização estratégica militar influenciou a gestão da produção industrial devido a sua "conexão explícita". Serviu para adequar a produção industrial ao ritmo incerto de desenvolvimento urbano que vivia os EUA, sem a garantia de investimentos estatais diretos em infraestrutura urbana. Se, em um primeiro momento, a produção industrial fez necessária uma reprodução do espaço urbanizado e com isso ocasionou a crise fiscal estatal freando os investimentos em infraestrutura, agora seria ela mesma, a produção industrial, que buscava se adequar ao ritmo de oferta de infraestrutura (HARVEY, 2005, pp. 166-169)¹¹.

¹¹ Segundo Harvey (2005), a resposta para essa incapacidade de investimento estatal foi uma busca por ofertas de localização mais vantajosas em contexto de *acumulação flexível*. Na medida em que o modo de produção *fordista-keynesiano* foi substituído pelo *empreendedorismo urbano*, mais responsável com o equilíbrio fiscal dos Estados, também decaiu a capacidade deles controlarem os fluxos financeiros de suas multinacionais.

Dessa gênese do planejamento estratégico de empresas e da estreita relação entre urbanização e produção industrial, não tardaria a surgir uma necessidade de entender o desenvolvimento das cidades como parte da estratégia necessária a eficiência da produção industrial. Dada a já referida incapacidade dos Estados Nacionais em crise fiscal para realizar investimentos e cumprir as diretrizes modernas de ordenamento territorial e infraestrutura urbana, a responsabilidade para uma gestão do desenvolvimento urbano mais eficiente viria a ser então delegada aos estrategistas empresariais em companhias de desenvolvimento urbano particulares (COMPANS, 2005, p.84-85)¹². Destinadas a definir as diretrizes e limitações do poder de intervenção estatal no espaço urbano, tais companhias agiriam sem que para isso fosse necessário comprometer o balanço fiscal do estado.

O surgimento do planejamento estratégico de cidades data da crise fiscal americana na década de 1970, quando o então presidente Nixon declara falido o investimento público em planejamento urbano, ou melhor dizendo, “o fim da crise urbana pela absoluta falta de recursos para solucioná-la” (COMPANS, 2005, p.31; HAVEY, 2001, p.168). Do “desastre de trem” ao desastre do investimento estatal em desenvolvimento urbano, a mesma reorganização estratégica seria necessária para o espaço urbanizado. Tal qual o organograma do Major Whistler, onde dentro de um sistema de distribuição e expansão da malha ferroviária procurou-se delegar responsáveis para cada processo, a responsabilidade do investimento em urbanização caberia às empresas, com a organização e eficácia dada por uma administração estratégica e empreendedora. Representava assim uma virada importante do sistema de acumulação massiva do fordismo apoiado no acelerado desenvolvimento urbano

¹² Compans (2005) procura demonstrar como o instrumento da parceria público-privada foi utilizado para desonerar as administrações públicas de gastos com o planejamento urbano, transformando-se, como o exemplo do caso estadunidense, no *principal fundamento da política urbana*.

com financiamento estatal para uma adequação ao sistema de acumulação flexível (HARVEY, 2008)¹³ que viria então determinar o desenvolvimento urbano.

Se em um primeiro momento, no início do séc. XX, a produção industrial fordista se apoiava no fornecimento de bens de consumo com vias de garantir a qualidade de vida em um contexto de vida urbanizada, com o declínio da produção de infraestrutura urbana que criava tal demanda para a vida urbana (ou suburbana) americana, tal produção começou a ser regida por uma lógica mais regrada, com a produção justa para a demanda presente, ou simplesmente *just-in-time* (HARVEY, 2008, p. 156). Sem as garantias de que o Estado proveria a demanda pretendida a tempo de os industriais conseguirem escoar sua produção, ficaria então claro um movimento de sobreposição da importância de uma política urbana empreendedorista para os sistemas de produção industrial, como nos elucida Harvey:

[...] as mudanças na política urbana e o movimento rumo ao empreendedorismo têm desempenhado um importante papel facilitador na transição dos sistemas de produção fordistas localizacionalmente rígidos, suportados pela doutrina do bem-estar estatal keynesiano, para formas de acumulação flexível muito mais abertas em termos geográficos e com base no mercado. (HARVEY, 2005, p. 181)

Tal abertura geográfica e internacionalização da produção industrial descrita como acumulação flexível (HARVEY, 2008, p.147) se mostrou mais lucrativa ao passo que descarregava dos responsáveis pela produção industrial a necessidade de garantir os ganhos sociais para os trabalhadores da indústria localmente, a bem dizer nos países do capitalismo avançado, e ao distribuir sua produção ao redor do mundo, buscava vantagens fiscais em

¹³ Publicação original de 1989

economias menos desenvolvidas, sem que para isso houvesse as contrapartidas keynesianas do fordismo.

O planejamento estratégico de empresas serviu como uma reorganização produtiva para adequar-se às demandas de espraiamento do ciclo produtivo decorrente da acumulação flexível. A globalização é causa e efeito de tal reorganização, possibilitada pelo estreitamento de tempos para as trocas de mercadorias e informações entre diferentes regiões do mundo. Fato não menos importante a se ter em conta é a contribuição da financeirização ou controle através do capital financeiro concentrado nos países centrais denominados por François Chesnais (2000, p. 14) como tríade: América do Norte, Europa Ocidental e o Japão, o que garantiu essa hierarquização entre países e inserção de economias emergentes no ciclo produtivo com controle exercido por domínio financeiro.

Recorrendo novamente ao episódio do desastre de trem, podemos entender que o processo de globalização da economia procurou adequar o crescimento das redes de produção em tempos de globalização como foi necessário para a malha ferroviária estadunidense no século XIX, de maneira que nesse novo “organograma” ficasse claro quem estava no topo hierárquico delegando as funções para os diversos processos na cadeia da produção industrial global em contexto de economia mundializada:

Nascida da liberalização e da desregulamentação, a mundialização liberou, ao contrário, todas as tendências à polarização e à desigualdade que haviam sido contidas, com dificuldades, no decorrer da fase precedente. "A economia do arquipélago" da mundialização, a "balcanização" com suas consequências geopolíticas muito graves e a marginalização dramática de continentes e subcontinentes, são a consequência da forte seletividade inerente aos investimentos financeiros, mas também aos investimentos diretos quando os grupos industriais se beneficiam da liberalização e da des-

regulamentação das trocas como movimentos de capitais. A homogeneização, da qual a mundialização do capital é portadora no plano de certos objetos de consumo e de modos de dominação ideológicos por meio das tecnologias e da mídia, permite a completa heterogeneidade e a desigualdade das economias. (VELTZ, 1996 apud CHESNAIS, 2000, p.12)

No topo da relação hierárquica que contém os modelos de planejamento urbano está a imagem do empreendedorismo nas cidades e das cidades, que se num momento anterior era determinado pela pujança da indústria das nações e de seus Estados responsáveis pelo investimento em urbanização. Nesse momento de virada, tornaria os mesmos Estados como ofertantes de vantagens competitivas adequadas a essa extrema liberalização da economia e da transnacionalização dos investimentos em urbanização, apoiados na financeirização da economia global.

Os movimentos para liberalização da economia com centralização no sistema financeiro americano, o fim dos acordos de Bretton Woods e o consenso de Washington, por exemplo, serviriam para colocar as economias centrais nessa posição hierárquica capaz de determinar o modelo de investimentos em desenvolvimento urbano (CHESNAIS, 2000, p.14). Tendo em conta a guinada de importância dos centros urbanos de que fala Lefebvre e que denomina como “zona crítica” (1970, p.13), a hegemonia de um sistema de investimentos em renovações urbanas como motor de economia das principais cidades das economias centrais viria a ser o modelo para todas as outras cidades que buscassem participar dessa “balcanização” (CHESNAIS, 2000, p.12), como necessidade para subir a um patamar de disputa por investimentos privados, num contexto de competitividade global dentro da descrita liberalização financeira da economia. Como um balcão de negócios, o papel das

idades se restringiria assim, a partir daí, em oferecer vantagens e garantir os retornos aos investimentos privados em renovação urbana.

A convergência da centralização do sistema econômico mundial nos EUA aliado a uma mudança no motor de investimento em renovações urbanas, não mais o Estado ou a demanda por áreas urbanizadas para escoar a produção das indústrias como no modelo keynesiano, faria surgir nos EUA um modelo de planejamento urbano apoiado em agências de desenvolvimento locais a exemplo das “*Enterprise Zones*, como eram chamados os distritos de negócios que gozavam de regime jurídico-urbanístico especial” (COMPANS, 2005, p.84). Desassociadas de um plano maior do desenvolvimento nacional, as gestões locais assumiriam a responsabilidade de buscar investimento em planejamento urbano regido por investidores imobiliários.

O modelo de atração de investimentos priorizava as ações de planejamento para aquelas que trariam mais garantias de retorno do investimento para garantir a competitividade das cidades que propusessem as oportunidades. As consequências desse novo modelo puderam ser vistas precocemente em cidades que o adotaram (HARVEY, 2005, p.172 e 181), pois os ganhos sociais não eram mais distribuídos de forma mais abrangente, como se via no modelo keynesiano e do estado do bem-estar social.

Os exemplos dos primeiros projetos urbanos baseados em uma gestão pública apoiada na dependência do capital imobiliário local demonstrou que somente os projetos com um potencial de retorno garantido foram os escolhidos, tendo em vista que os riscos seriam menores para o investimento privado. Somente isso não seria o bastante para atrair os investidores. Logo essas parcerias incluíam também como necessidade que as administrações locais assumissem os riscos de um eventual falhanço do projeto urbano concedendo

aos mesmos investidores vantagens fiscais para os primeiros anos de funcionamento do projeto (HARVEY, 2005, pp.181-182).

Tal modelo de incentivo de projetos de renovação urbana foi bem-sucedido no sentido de criar centros turísticos e de negócios em áreas que a administração local tinha interesse em revitalizar (HARVEY, 2005, p.184), mas não possuía o valor necessário para efetuar um planejamento com recursos estatais. A receita se mostrou satisfatória no sentido em que conseguiu acelerar a economia local gerando empregos, ainda que essas mudanças de uso ¹⁴ nos locais de intervenção não se traduzissem em aumento imediato o recolhimento fiscal.

A crise fiscal dos Estados nacionais que impulsionou a adoção do modelo de investimento privado gerido pelos governos locais não se restringiu aos EUA. Findos os trinta gloriosos ¹⁵, países de capitalismo avançado na Europa também se viram obrigados a adequar o seu planejamento urbano, que assumira um ritmo acelerado por conta das demandas do pós-guerra e se encontrava refreada por conta da incapacidade de investimento Estatal na questão urbana. Harvey nos traz aqui o exemplo da Grã-Bretanha e os ajustes conservadores que procuraram aumentar esse investimento privado no planejamento urbano como medida para enfrentar a crise fiscal do estado do bem-estar social. As políticas de austeridade do governo da Grã-Bretanha da década de 1970 deram aos gestores locais o protagonismo de que necessitavam para adaptar os investimentos locais em um novo contexto:

¹⁴ A mudança de uso refere-se ao fato de as áreas, por vantagens locacionais e questões de valor da terra urbanizada, serem resultantes daquelas atividades que a acumulação flexível se encarregou de retirar dos centros comerciais das cidades em economias centrais, tais como aquelas reservadas para atividades industriais e portuárias.

¹⁵ Os anos entre 1945 e 1975 ficaram conhecidos assim pelo acelerado crescimento econômico na maioria dos países desenvolvidos.

No início da década de 1970, depois que a política de pleno emprego deixou de ser uma das principais prioridades governamentais, os conselhos locais passaram a assumir esse desafio, apoiando as pequenas empresas, criando vínculos mais estreitos entre os setores público e privado, e promovendo áreas locais para atração de novos empreendimentos. Começaram a adaptar o tradicional papel econômico do governo local britânico, que oferecia incentivos sob a forma de subvenções, empréstimos a fundo perdido e infraestrutura subsidiada, e não exigia envolvimento recíproco com a comunidade, para atrair empresas industriais e comerciais que procuravam locais adequados para investimento e comércio [...] Atualmente, como no passado, o governo local é capaz de imprimir sua própria marca empreendedora e empresarial, enfrentando a grande mudança econômica e social provocada pela reestruturação tecnológica e industrial (BLUNKETT; JACKSON, 1987, 108-42 apud HARVEY, 2005, p. 167).

Ainda que o modelo britânico não seguisse à risca a receita estadunidense, os *Urban District Councils* (UDCs) ingleses procuraram assumir esse papel da procura por investimentos privados em renovações urbanas e reuso de áreas industriais e portuárias obsoletas (COMPANS, 2005, p. 87), acarretados pela mudança na dinâmica da produção industrial que assumia os moldes globalizados da acumulação flexível. Em comum com a administração local nos EUA estava a necessidade de reduzir os custos de manutenção do estado do bem-estar social que trouxe medidas conservadoras para enfrentar a crise do petróleo¹⁶ e a crise fiscal.

¹⁶ A alta mundial no preço do petróleo em 1973.

2.3 Planejamento estratégico e a governança de cidades

O percurso das dinâmicas econômicas que marcaram o período de transição de importância econômica para o espaço urbano em si, no presente estudo, nos faz poder concluir que as cidades na história da humanidade sempre estiveram localizadas em rotas de comércio ou de escoamento de bens de consumo, mas é no século XIX que a ampliação das redes produtivas em consequência de uma acelerada industrialização que demanda das cidades uma nova organização da produção e consequentemente de seu próprio espaço. É dessa mudança que trata Lefebvre e a chama de zona crítica, como mencionado anteriormente, e discorre sobre a assunção desse papel para as cidades, não como consequências de rotas comerciais ou produtivas, mas elas mesmas como meio reprodutor da acumulação capitalista.

Naturalmente que esse então novo papel das cidades e sua importância para a manutenção da acumulação capitalista demandaria uma forma de administrar as cidades que fosse compatível com as dinâmicas econômicas de uma sociedade globalizada. O estreitamento em tempo de relações de produção distantes geograficamente e trocas econômicas mais livres, igualmente independentes da distância geográfica, demandariam um formato de administração e planejamento das cidades que contivesse o tema da competitividade, dentro desse novo contexto de acumulação flexível e finança mundializada.

O planejamento estratégico se constituiria assim no principal instrumento de adaptação das formas institucionais locais aos objetivos da inserção competitiva, ao referenciar a proposição de uma agenda de intervenções físicas e de modificações na estrutura legal e administrativa a tendências mercadológicas observadas na dinâmica da economia global.

“Atribuindo relevância estratégica a determinadas ações e projetos, exclui a possibilidade de que outras, não incluídas nesta agenda, sejam efetivadas ou mesmo reivindicadas” (COMPANS, 2005, p.23), como a agenda modernista e do estado do bem-estar social pretendia.

Sendo assim, a cidade contemporânea deve inserir essa maneira de agir corporativamente, minimizando os conflitos internos para se desenvolver economicamente. Exige o “esforço e o ‘consenso’ de todos em torno dessa visão abrangente de futuro” (MOLOTCH, 1976; LOGAN 1986 apud MARICATO, 2009, p.15). Rose Compans (2005) explica a origem do planejamento estratégico e a prioridade dada às políticas públicas, eficientes política e economicamente, em detrimento de ações não incluídas na agenda de desenvolvimento econômico da cidade em contexto de economia globalizada:

O planejamento estratégico surgiu em meados dos anos 60, originalmente como uma ferramenta direcionada ao setor privado e destinada a estimar a melhor situação para que uma dada organização pudesse funcionar da maneira mais eficiente possível, dentro de um determinado contexto mercadológico e político. Sua adaptação para o setor público ocorreu durante a década de 1980, nos Estados Unidos, quando, paralelamente à reforma política do governo Reagan, diversas cidades e estados americanos elaboraram planos estratégicos com forte enfoque no desenvolvimento econômico. (KAUFMAN; JACOBS, 1996; MINTZBERG, 1994; MINTZBERG; JORGENSEN, 1995; SIEMBIEDA, 1994 apud COMPANS, 2005, p.109).

No contexto brasileiro, o planejamento urbano seguiu um percurso em que o diagnóstico de problemas em relação ao “saneamento, à habitação, à ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e à deficiência de serviços comunitários” (ULTRAMARI; REZENDE,

2008, p. 720) e propostas de zoneamento, presentes nos Planos Diretores Municipais, formariam eles mesmos as bases de instrumentação do planejamento urbano.

Em um primeiro momento, o fomento para a elaboração de Planos Diretores se dava pela necessidade de alinhar as municipalidades ao contexto desenvolvimentista nacional, principalmente nos governos militares.

Já nos anos 70, o então Ministério do Interior [MINTER] promovia a elaboração desses Planos, por meio de uma linha de crédito específica do então Banco Nacional de Habitação [BNH] e implementada sob a coordenação do extinto Serviço Federal de Habitação e Urbanismo [SERFHAU]. Os Planos Diretores Municipais realizados naquela década podem ser caracterizados pelo tripé seguinte: 1. pela valorização do ordenamento físico-territorial, por meio da elaboração de legislações urbanas básicas, tais como leis de uso do solo; 2. pela limitação de tratar exclusivamente a área urbana do município; e 3. pelo seu caráter tecnocrático, sem o envolvimento da população ou mesmo das equipes das prefeituras locais. (ULTRAMARI; REZENDE, 2008, p. 724)

Salientando-se esse tripé do planejamento urbano municipal brasileiro, reduzindo o escopo da análise aos planos diretores (ainda que para Villaça (2000, p. 05) em sua grande maioria, a difusão dos mesmos teria ocorrido de maneira “totalmente desvinculada” do zoneamento nas cidades) os mesmos se tornaram exemplo de planejamento urbano a ponto de posteriormente serem obrigatórios “para municípios: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.” (ULTRAMARI; REZENDE, 2008, p. 729), através de legislação específica, oriunda das lutas por uma reforma urbana, e trouxe

consigo a também obrigatoriedade da discussão sobre questões específicas de uso e ocupação do solo urbano.

A complementariedade das duas fases de incentivo ao instrumento de planejamento urbano denominado Plano Diretor, primeiramente como instrumento de adequação dos centros urbanos a uma política desenvolvimentista nacional e posteriormente visto como um instrumento de legitimação das questões urbanas sobre o uso do solo nas cidades, nos traz uma reflexão interessante sobre a participação dos atores urbanos no processo de planejamento.

Visto que conforme Ultramari e Rezende (2008), uma das bases do “tripé” dos planos diretores em governos militares, particularmente na década de 1970, era o caráter tecnocrático das proposições, em uma segunda fase entre as décadas de 1980 e 1990 passou-se a adotar um caráter mais participativo em resposta à evidenciada lacuna de participação das camadas mais populares no processo de elaboração dos planos diretores (VILLAÇA, 2005 apud ULTRAMARI; REZENDE, 2008, p. 725). Ainda assim, era flagrante a falta de participação popular, pois mesmo após a obrigatoriedade de elaboração ou revisão dos Planos Diretores Municipais, apenas 30% dos mesmos haviam contado com participação popular (Ministério das Cidades, 2006 apud ULTRAMARI; REZENDE, 2008, p.719).

Apesar do baixo índice de participação e incapacidade de vincular os diagnósticos dos Planos Diretores Municipais às proposições de ordenamento urbano, necessárias para a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras, configuravam um tipo de planejamento e regulação urbanística que por vezes não tinham compromisso com uma realidade concreta, e tampouco com todas as áreas da cidade (MARICATO, 2000, p. 122 apud ULTRAMARI, 2009, p.181). Antes mesmo do incentivo às municipalidades para que

adotassem tal proposta de planejamento urbano, o Plano Diretor era tido como necessário e estruturante das possibilidades e potencialidades do solo urbano.

A descrença nas capacidades de direcionamento das potencialidades de uma cidade baseada no Plano Diretor foi, aos poucos, dando espaço a novas abordagens de planejamento urbano menos vinculadas ao ordenamento físico-territorial e mais propensas a ações para objetivos de impactos esperadamente mais rápidos, o que podemos entender como uma abordagem mais pragmática sobre as potencialidades de um território que simplesmente o diagnóstico de lacunas no desenvolvimento urbano. Nesse contexto, algumas cidades brasileiras buscariam outros meios de planejamento.

A referência aqui ainda é aos Planos Diretores, não como proposta teórica, mas como instrumento de política pública insuficiente para solucionar todos os problemas de desenvolvimento urbano brasileiro, e ainda, incapaz de acessar as camadas mais populares. Desvinculados de leis específicas de zoneamento e uso e ocupação do solo urbano (VILLAÇA, 2000, p. 5), os mesmos reproduzem descontroles que dificultam o direito à cidade, seja pela segregação dos que têm acesso ao pleito por alterações de legislação do uso do solo, bem como para aqueles que estão à margem do processo de ordenamento territorial (BURNETT, 2009, pp. 137-143)¹⁷.

Esse parêntese do contexto urbano brasileiro é necessário para entender porque o planejamento estratégico ganhou espaço após alguns anos de insistência nos Planos Diretores, que se mostraram instrumentos de planejamento urbano incapazes de resolver falhas

¹⁷ Essa dupla segregação dificulta uma resolução democrática para as propostas dos planos diretores. Burnett (2009) nos traz a ideia, por exemplo, de o MNRU ter “optado pela aliança com seus iguais – os técnicos do urbanismo e do direito –, afastando-se da base popular” ao aceitar a via do Plano Diretor, em suas palavras uma “Reforma Urbana pelo alto”.

estruturais do desenvolvimento do espaço urbano apesar do avanço técnico e jurídico e, segundo Villaça (2000), sua capacidade resolver tais falhas está ligada aos “avanços da consciência de classe, da organização e do poder político das classes populares” (VILLAÇA, 2000, p.15-16 apud BURNETT, 2009, p. 194).

Feito esse *détour* sobre a experiência brasileira no planejamento urbano, podemos então voltar ao contexto internacional. O planejamento estratégico, por vezes confundido como modelo de planejamento urbano, se tornaria matéria constante em propostas para algumas cidades brasileiras no fim do séc. XX.

É na década de 1980 que o entendimento do planejamento estratégico, adaptado para o setor público e posteriormente para as cidades começa a tomar a forma que o entendemos hoje enquanto instrumento de planejamento urbano. À medida que as administrações municipais buscavam um planejamento urbano de ordem mais pragmática que a experiência com os Planos Diretores, esse mesmo deveria ser, em contrapartida, controlado pelos investidores imobiliários como parte da agenda de desenvolvimento pretendida. As cidades e a vida urbana se tornaram o campo de investimento de uma lógica de renovação e reconstrução de áreas centrais das grandes cidades.

Não somente isso, as áreas em renovação deveriam atender a uma oferta de serviços de em um contexto do que Castells chama de sociedade informacional, em que pese a adequação das propostas de renovação urbana a “processos de geração de conhecimentos, produtividade econômica, poder político/militar e a comunicação via mídia” (CASTELLS,

1999, p.57)¹⁸. A propagação do modelo de planejamento estratégico de cidades faz igualmente parte da mesma agenda.

Em *A sociedade em rede*, Manuel Castells procura discorrer sobre como o processo de reestruturação da economia, resultante das crises do petróleo e fiscal dos Estados nacionais, significou essa mudança de paradigma do papel da cidade em tal processo de reestruturação global da economia, que se desdobraria por toda a década de 1980. Seria então caracterizado pela desregulamentação, privatização e desmantelamento do contrato social que havia assegurado a estabilidade do modelo keynesiano (CASTELLS, 1999, p. 40 apud COMPANS, 2005, p. 48), dando às administrações locais a autonomia necessária para ingressar em um modelo competitivo global. Este modo de pensar a cidade, segundo Maricato (2009, p. 15) “cumpre um mesmo papel de desregular, privatizar, fragmentar, e dar ao mercado um espaço absoluto”, numa crítica ao que para Castells era tomado como essencial para garantir a competitividade das cidades através de decisões, a princípio democráticas, sobre o modelo de desenvolvimento a ser seguido.

São em alguns movimentos de desregulamentação e privatização de partes limitadas de uma cidade em reconstrução que tem lugar nos planejamentos estratégicos, que nos trazem esta pretensa ideia de democratização dos processos decisórios de planejamento urbano. Em tempos de planejamento estratégico de cidades é necessário administrá-la como empresa, “incorporando à administração pública, lógicas, conceitos e técnicas do processo decisório característico da iniciativa privada” (LIMA JÚNIOR, 2003, p.3). Um consenso pelo projeto de cidade almejado deve ser em vias de garantir o sucesso da cidade enquanto

¹⁸ Aqui procuro fazer uso da denominação de Manuel Castells que procura caracterizar a “sociedade informacional” para diferenciá-la da “sociedade industrial” que a precedeu.

empresa, sendo assim é um processo que despreza características democráticas para garantir agilidade na aprovação das propostas para atender às exigências da competitividade com outras cidades¹⁹.

Sendo assim, a participação no processo de elaboração de um Plano Estratégico é diferente daquela entendida para o Plano Diretor, visto que são escopos diferentes que regem um ou outro modelo de planejamento urbano. Se no caso do Plano Diretor os diagnósticos apontam também para as falhas de abrangência do planejamento urbano dentro do tecido urbano da cidade, o Plano Estratégico buscará um reconhecimento de potencialidades de modo a responder a uma demanda de competitividade, buscando congrega a participação em uma perspectiva de associar diversos setores e classes em um projeto consensual de cidade (ULTRAMARI, 2007, pp. 257-258)²⁰.

Isso não faz o processo de planejamento estratégico menos técnico que o processo de elaboração dos Planos Diretores, uma vez que ele mesmo deve estar consciente das limitações financeiras dos orçamentos municipais e conter em si a responsabilidade, como se fora um investimento empresarial, em vias de tornar o espaço territorial da cidade que se propõe a elaborar um Plano Estratégico um espaço adequado a receber investimentos ou investir sem prejuízos.

¹⁹ Lima Júnior (2003) associa a tendência para processos decisórios mais flexíveis no planejamento urbano a uma 'despolitização da polis', "que se consolida (1) pela instrumentalização da participação política, agora concebida como o processo de definição de objetivos comuns e de construção de uma espécie de 'pacto social', na forma de consenso, para enfrentamento das 'ameaças' externas; (2) pela demanda de uma liderança forte', personalização dos 'interesses' da cidade e, finalmente, (3) pela participação privilegiada do empresariado nos processos de tomada de decisões". (LIMA JÚNIOR, 2003, pp. 3-4)

²⁰ Ultramari (2007) considera os dois instrumentos como tendo uma "importância inquestionável". Ainda sim lembra que o planejamento estratégico tem uma maior "liberdade na sua elaboração" em comparação com o plano diretor.

A diferença nas técnicas adotadas é que para o planejamento estratégico serão utilizadas técnicas de gestão e *marketing* empresarial para lograr êxito na busca pelo consenso no projeto de cidade anunciado. Esse consenso com características de investimento empresarial pode então nos levar ao entendimento de que seria desvantajoso elaborar um plano que contemple as demandas de classes mais populares (como habitação e serviços sociais) por não configurar o mesmo lucro ou êxito do investimento direcionado a demandas mais solváveis, como o investimento em mercado imobiliário ou no turismo.

Desse modo, Souza (2003) coloca que o tradicional “planejamento compreensivo” passa a ser desafiado pela direita – através da emergência do planejamento estratégico – e pela esquerda através das tentativas de implementação dos instrumentos da reforma urbana. O que caracteriza uma confluência de paradigmas no bojo do planejamento. Nas palavras de Fix (2004), o planejamento urbano passa a adotar uma formulação híbrida: meio instrumento de captura de mais-valias urbanas, meio instrumento flexível de gestão do mercado; nas palavras de Cota (2010), por sua vez, há um posicionamento entre o direito à cidade e a cidade mercadoria. (GOMES, 2011, p. 40)

A compilação de alguns autores que teceram críticas ao planejamento estratégico na citação anterior coloca a questão da participação nos processos decisórios do planejamento estratégico aplicado às políticas urbanas como um impasse para a democratização das decisões dos rumos para a cidade. Se por um lado o Plano Estratégico se apresenta como um avanço em relação aos Planos Diretores, cabe aos partícipes dessa nova modalidade de planejamento urbano garantir que não se perca a importância do aprendizado adquirido com os Planos Diretores enquanto proposta teórica de desenvolvimento urbano pleno.

No entanto, podemos chamar de ‘democracia empresarial’ esta que se reflete na instrumentalização da participação do empresariado na definição de objetivos comuns para a

construção de uma espécie de 'pacto social', na forma de consenso, onde os fomentadores do sucesso competitivo das cidades ocupam parte privilegiada na tomada de decisões para os seus rumos por estarem mais a par de suas oportunidades de desenvolvimento. Até aqui nada de novo, tendo a baixa participação nos processos de elaboração dos Planos Diretores brasileiros como referência. A importância desse processo dito democrático de aprovação de Planos Estratégicos estaria na construção de uma imagem de cidade potencialmente competitiva, num projeto consensual de cidade, nos termos que os defensores e difusores do planejamento estratégico viriam a formular.

Na perspectiva do planejamento estratégico, para estabelecerem-se em uma base competitiva, as grandes cidades deveriam responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade em “uma transformação da infraestrutura urbana para facilitar a passagem do modelo industrial tradicional para o de centro terciário qualificado” (CASTELLS; BORJA, 1996 p. 155). Redirecionar a perspectiva para a ótica dos defensores do planejamento estratégico nos serve para compreender melhor o que se passa com as administrações municipais que buscam um modelo de desenvolvimento baseado em tais premissas.

Las ciudades, en definitiva, se ven en la exigencia de definir una estrategia de cualificación de sus recursos humanos, infraestructurales y de servicios, para adquirir la suficiente singularidad y notoriedad en los diferentes subsistemas de ciudades a los que pertenecen o se inscriben, y conseguir la suficiente competitividad y capacidad de proyección para atraer nuevos flujos o/y aumentar su capacidad de dirección y organización de los mismos. (ESTEVE, 1999, p. 12)

Para os partidários da adoção do plano estratégico se faz necessário que as dinâmicas econômicas assegurem a competitividade pretendida nos campos em que a cidade se

enquadra, dentro de um sistema de cidades ou de região metropolitana. Para tanto, segundo Esteve (1999, p. 116), é importante organizar o planejamento segundo “áreas territoriais de negócio” para que se possa contar com o investimento e cooperação para o desenvolvimento econômico seguindo um Plano Estratégico.

É então que o planejamento urbano passa a assumir a forma de empresariamento urbano, onde teríamos uma ênfase em investimentos rentáveis a despeito de ações mais responsáveis do ponto de vista da justiça social em se tratando necessidades comuns aos cidadãos. Assim, ainda que partidários do planejamento estratégico pontuem as vantagens de uma abordagem nesse sentido como sendo participativa e que comportaria múltiplos atores da cidade congregando-os em um projeto de cidade economicamente responsável, a contradição reside na identificação de que os atores urbanos a se ter em conta são aqueles que por si mesmos são capazes de influenciar e impactar a estrutura urbana: organizações sociais, institucionais e empresariais (ESTEVE, 1999, p.125). Ora, por si mesmas, limitando a nossa análise ao empresariamento urbano em que são apontadas potencialidades estratégicas segundo “áreas territoriais de negócio”, não nos parece válido que organizações não empresarias sejam capazes por si mesmas de impactar a estrutura urbana em vias de aproveitar tais potencialidades.

Roberto Lobato Corrêa (1995) nos lembra que os “agentes modeladores do espaço urbano” seriam os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; proprietários fundiários; promotores imobiliários; Estado e grupos sociais excluídos, esses últimos tão comuns na informalidade do tecido urbano das cidades brasileiras. Mesmo capazes de produzir espaço urbano, não falamos aqui da capacidade de impactar a estrutura urbana por uma questão de uma ausência de ordenamento territorial. A crítica aqui se apli-

ca à proposta do planejamento estratégico acreditar que tais potencialidades identificadas como áreas de negócio possam ser aproveitadas também por grupos sociais excluídos.

O empreendedorismo urbano tem como elemento principal a parceria público-privada, na qual a “iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego” (HARVEY, 2005, p. 172). Reserva assim aos atores não empresariais o papel de difusão do *city marketing*, através de uma campanha pelas vantagens de alguns investimentos pontuais e especulativos.

Otília Arantes nos lembra da importância dos “intermediários culturais na construção de “consensos” cívicos” em uma “máquina ideológica acionada pelos que administram tanto a construção física quanto a ideacional dos recursos capazes de impulsionar o desenvolvimento dentro e através dos “lugares” da cidade” (ARANTES, 2000, p.29) para esses investimentos pontuais. Carlos Vainer sustenta a crítica levantada aqui no presente trabalho com sua denominação da “cidade-pátria”, na qual esse empresariamento urbano responde a uma ótica em que “o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei”, exigindo para isso o consenso como premissa para o sucesso de um plano estratégico, supondo-se que a cidade é um “sujeito simples, coeso, sem qualificação” (VAINER, 2000, p. 91).

Ora, mas se a cidade enquanto sujeito não leva em conta suas diferentes urgências e lutas sociais, ocorre um abarcamento daqueles atores sociais não empresariais aos ideais de desenvolvimento econômico local com um objetivo econômico e político imediato, em detrimento da melhoria das condições em um âmbito específico, em uma coesão pela competitividade urbana como meio de atingir tais melhorias, como o fornecimento de novos

empregos e perspectivas de crescimento econômico. Nas palavras de Flávio Faria de Araújo:

Em síntese, o Empresariamento Urbano é o comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico adotado por todo um complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais na organização da vida humana. Em outros termos, a formação de alianças e coligações voltadas para o desenvolvimento econômico das cidades, que tem por finalidade tentar atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego, no sentido de tornar as cidades mais atrativas para o desenvolvimento capitalista, nas quais os governos e a administração urbana desempenham um papel de agilizadores dos interesses estratégicos do desenvolvimento capitalista. (ARAÚJO, 2011, p. 03)

Ainda que a escola do planejamento estratégico defenda que é possível a articulação dos diversos atores urbanos em um sentido para apoiar o desenvolvimento econômico da cidade, em vias de criar melhores condições dentro das cidades que o abraçam, fica ainda a questão sobre o resultado dessa articulação de atores. Tão distintos em capacidade e em papéis de impactarem a estrutura urbana, seria essa articulação capaz de atingir tal melhora de condições também para aqueles atores cuja capacidade depende da presença de interesses estratégicos do desenvolvimento econômico da cidade?

A construção desse consenso necessário para a proposição do planejamento estratégico enquanto modelo de desenvolvimento para algumas cidades brasileiras nos chama a atenção ao fato de que tentar aplicar tal modelo em que a bandeiras da luta social naturais

de uma “sociedade de classes subdesenvolvida, periférica, de capitalismo dependente e com fortes ranços coloniais” abarcadas em propostas de crescimento econômico consensuais em tese, teria assim um resultado de reforçar ainda mais a “subalternização e espoliação do homem pobre” (FERNANDES apud COSTA, 2011, p.02), uma vez que o plano discurso do planejamento estratégico não pode ser desvinculado do empresariamento urbano.

Utilizar-se de um modelo científico de desenvolvimento tal como o planejamento estratégico está inserido no empresariamento urbano, em que pese todos os seus artifícios em vias de “evoluir” o planejamento urbano para uma condição de gerenciamento das potencialidades econômicas de uma cidade e, sem levar em consideração as particularidades sociológicas e principalmente as condições de dependência econômica do desenvolvimento, reduz significativamente a sua capacidade de intervenção prática enquanto fórmula para atingir um desenvolvimento pleno das cidades que o adotarem.

Florestan Fernandes nos chama a atenção para a importância das classes sociais na América Latina se manifestarem em “formações histórico-sociais típicas”, o que implica que métodos de desenvolvimento capitalista, replicados ou em expansão para os quadros sociais como o encontrado no Brasil, não poderiam assim atingir o “grau de universalidade, a eficácia e a intensidade dos dinamismos revolucionários ou estabilizadores da ordenação em classes sociais” (FERNANDES, 1973, p. 39) que pretendem as políticas como a do empresariamento urbano ou o instrumento do planejamento estratégico, aqui abordados.

Mantidas as condições de dependência e de reduzido esforço para criar-se um padrão alternativo de desenvolvimento auto-sustentado, o capitalismo continuará a florescer como no passado remoto ou recente, socializando seus custos sociais e privilegiando os interesses privados (internos e exter-

nos). A hipótese que se delineia não é a de uma gradual autocorreção do regime de classes (tal como ele está estruturado). Mas, a de uma persistência e de um agravamento contínuos da presente ordenação em classes sociais, cujas "debilidades" e "deficiências estrutural-funcionais" foram institucionalizadas e são na realidade funcionais. Se elas desaparecessem (ou fossem corrigidas), com elas desapareceria essa modalidade duplamente rapinante de capitalismo. (FERNANDES, 1973, p. 40)

Isto posto, aqui reside a crítica à adoção do planejamento estratégico para as cidades brasileiras na virada do Séc. XXI como um dos instrumentos de desenvolvimento urbano, mas não obstante, faz-se necessário entender algumas condições que levaram o planejamento urbano brasileiro a acreditar que tal modelo de desenvolvimento seria suficiente para solucionar algumas "deficiências estrutural-funcionais" na estrutura intraurbana das nossas cidades.

3 Planejamento urbano brasileiro pós-1988: novos paradigmas

3.1 Da crise do café ao movimento pela reforma urbana²¹

É interessante pensar acerca do planejamento urbano brasileiro no século XX, mais especificamente após a crise de 1929, que impactou diretamente as exportações brasileiras. Caio Prado Júnior em seu 'História Econômica do Brasil' descreve o desenvolvimento econômico brasileiro elencando os itens de exportação que determinavam o status da balança econômica, e no início do séc. XX esse insumo era o café, que havia assumido o lugar da borracha devido ao fracasso do insumo frente à concorrência com os países asiáticos (PRADO JUNIOR, 1981, p. 158). Cita-se aqui o fato econômico para reafirmar a condição colonial na qual a economia brasileira se apresentava perante o mercado global, atrelando o desenvolvimento às condições de manter a balança econômica positiva através da exportação de itens primários.

Sendo assim, a crise americana causada pela oferta demasiada de produtos, similar ao que provocou a crise do café brasileira, cuja resposta foi a queima da produção excedente para tentativa de equilíbrio do preço (PRADO JUNIOR, 1981, p.177) e consequentemente faria surgir uma reforma no sistema econômico brasileiro, que assim passaria a assumir

²¹ Faço uso do evento da crise do café como marco temporal apenas, não há qualquer implicação direta nas dinâmicas econômicas ou urbanizadoras abordadas aqui acerca da cidade do Recife e sua região metropolitana. O percurso do trabalho procura demonstrar a importância que o marco teve para a urbanização brasileira e ativação da produção interna de itens manufaturados.

um caráter pretensamente desenvolvimentista, visto que as condições coloniais de apoio da economia na exportação não mais garantiriam o crescimento econômico pretendido.

Alguns produtores de café começariam a investir na produção de artigos industriais e assim voltar seus esforços produtivos para o atendimento do mercado interno. A queda na demanda pelo café se traduziria em desemprego rural e por consequência um movimento de migração para os centros urbanos no Brasil. Não somente a mudança na base econômica exportadora foi responsável pela expansão urbana causada pela industrialização. Também núcleos criados por esforços governamentais contribuíram com a lógica da urbanização para acelerar a industrialização, como recorre Monte-mór aos exemplos de Volta Redonda (RJ) e Ipatinga (MG):

O planejamento do núcleo urbano também se fez presente no caso de alguns projetos governamentais que ganham importância estratégica especial, principalmente, a partir do esforço de industrialização iniciado nos anos 30. ...Nestes casos, sendo o planejamento urbano encarado como um projeto acabado, ou seja, como uma obra a ser construída e edificada em sua totalidade, o "dono" da cidade tomava a si a função de implementação, sendo os recursos mobilizados para a implantação desse "urbanismo de luxo" conseguidos com facilidade proporcional à dimensão político-econômico do projeto em questão. Nas cidades particulares de apoio à atividade mono-industrial, as próprias empresas se encarregavam da construção. (COSTA, 1979 apud MONTE-MÓR, 1981 p. 03)

O chamado urbanismo de luxo descrito por Monte-mór (1980 apud MONTE-MÓR, 2006 p. 13) refere-se ao que foi durante muito tempo o exemplo de urbanismo no Brasil, restrito a “grandes projetos públicos, seja na criação de novas cidades capitais, estaduais ou nacional, seja em grandes projetos na expansão da fronteira agrícola ou grandes projetos industriais” (MONTE-MÓR, 1980 apud MONTE-MÓR, 2006, p. 12-13). Tra-

ta-se da exclusividade que havia em pensar o planejamento urbano e regional em casos “onde a importância política e econômica justificava um cuidado especial com a organização do espaço” (MONTE-MÓR, 1981 p. 04), razão pela qual recorro à crise do café como marco temporal para situar o início de um período desenvolvimentista brasileiro (BASSUL, 2008 p. 01). Entretanto, seria errado afirmar que somente isso provocou a rápida industrialização e por consequência a tendência à urbanização de cidades brasileiras, mudanças estruturais necessárias para a implantação da estratégia de substituição de importações.

A política substitutiva de importações como ficou caracterizada essa guinada para a produção industrial viria determinar os rumos da reprodução do espaço urbano brasileiro e provocaria os “problemas urbanos” que, novamente, Monte-mór nos sugere que seria a causa da busca por soluções importadas em matéria de urbanismo:

À medida que as forças modernas do capitalismo penetram os espaços econômicos subdesenvolvidos, vão sendo buscadas, na experiência do mundo desenvolvido, as abordagens existentes para os problemas gerados. O urbanismo no Brasil não foge à regra. O desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, iniciado no período de substituição de importações e aguçado nas três últimas décadas, criou os chamados "problemas urbanos" e, com eles a necessidade de buscar soluções nas propostas elaboradas nos países desenvolvidos. (MONTE-MÓR, 1981 p. 02)

Os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs) já vinham desempenhando esse papel de incentivar as cidades e as vantagens tecnológicas da vida urbana. O urbanismo modernista estrangeiro no Brasil teria a missão de ampliar essa tendência à produção e reprodução do espaço urbano planejado como solução para as questões oriun-

das da tentativa de industrialização e modernização das cidades e culminaria no ícone do período desenvolvimentista brasileiro: a capital planejada Brasília.

Brasília fazia parte do plano desenvolvimentista e representou toda a influência modernista e fordista que acompanhou o planejamento da época. Representa exemplarmente as consequências do urbanismo extensivo que pretendia alterar a importância dos centros urbanos brasileiros e carrega as consequências do planejamento tecnocrático característico do modelo adotado, ou seja, as implicações de se tentar resolver questões urbanas mais profundas apenas com planos funcionalistas em um país com atrasos estruturais graves em termos de emprego e habitação.

A Carta de Atenas, famosa declaração de princípios dessa corrente urbanística, define quatro funções urbanas fundamentais sobre as quais estruturar o espaço - habitação, recreio, trabalho e circulação - tratando cada uma na sua especialização isolada, "até as últimas consequências" Ao nível da macro estruturação urbana, Le Corbusier propõe uma cidade "centro de decisões e negócios", [...] (MONTE-MÓR, 1981 p. 06 e 07)

Vê-se que a justificativa de promover o espaço urbano enquanto centro de negócios qualificado é bastante anterior à receita de Castells e Borja (1996 p. 155) já citada nesse trabalho, mesmo que no caso modernista representasse um modelo de saída da base econômica agrária para a industrial. Ainda assim repete-se o fato da importação de modelos urbanos sem que se levasse em conta as demandas de ordenamento territorial e administração pública locais em sintonia com as necessidades surgidas para a melhoria das condições de vida nas cidades.

Sendo assim, o esforço para o desenvolvimento econômico brasileiro sem a atenção devida ao desenvolvimento social em seus centros urbanos provocou (ou aumentou) o pro-

blema da informalidade da produção habitacional nos espaços urbanos, o que desencadeou o surgimento de movimentos por uma reforma urbana. A essa altura, em meados da década de 1960, as organizações preocupadas com o planejamento urbano brasileiro começaram a se reunir e a expor as demandas para melhorias das condições de vida nas cidades (SOUZA, 2002 apud BASSUL, 2008 p.04)²². A principal preocupação residia no fato da precariedade da habitação de baixa renda nos centros urbanos e suas periferias, o que até hoje norteia as questões urbanas nas cidades brasileiras.

Resultado também da migração rural para as cidades, a precariedade das habitações de baixa renda que representa um entrave no desenvolvimento pleno do espaço urbano brasileiro encontra seu maior obstáculo na herança colonial patrimonialista. À medida que os movimentos pela reforma urbana pleiteavam o questionamento dos direitos de propriedade e chamavam a atenção para temas como a função social da propriedade, eram também pressionados politicamente por organizações de proprietários, fossem eles imobiliários ou industriais (MARICATO, 1988 apud BASSUL, 2008 p.12 e 13)²³. Em reposta, ainda que exposto aqui de forma reducionista, viria a ditadura militar.

Em contexto de ditadura ampliou-se a centralização da administração das questões urbanas. Seria improvável então que uma das demandas da reforma urbana, que era a adequação das administrações locais em suas especificidades, fosse assim atendida e ficaria para mais tarde. Com o projeto dos governos militares de incentivo da urbanização com objeti-

²² Como exemplo o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo IAB em 1963, que resultou em um documento que seria mantido para as propostas de reforma urbana.

²³ Bassul cita como organizações publicamente contrárias ao movimento pela reforma urbana a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) através de seu presidente, também deputado da constituinte de 1988, Luiz Roberto Ponte.

vos expansionistas para controle territorial, exigências da conjuntura geopolítica da época (a bem entender a Guerra Fria), seriam postas em prática políticas de urbanização acelerada para as regiões fora do eixo centro-sul (MONTE-MÓR, 1981 p. 25)²⁴.

Naquele mesmo ano de 1964, em que foi instaurado o regime militar, seria criado o Banco Nacional da Habitação (BNH). Entre associações diversas com outras autarquias federais, seria através dele que se concentrariam os esforços para resolver as questões urbanas brasileiras, que em seu cerne já havia sido diagnosticada como problemática maior a informalidade habitacional.

O esforço em resolver as questões urbanas ficaria assim então com suas atenções divididas entre o ordenamento territorial baseado em preceitos modernistas e o atendimento das necessidades de melhorias das condições de habitação nas cidades. Monte-mór (1981) levanta a questão da preferência por uma abordagem direcionada à qualidade da habitação dentro de “unidades de vizinhança”, o que não compreendia as necessidades de melhorias estruturais do convívio no espaço urbano como um todo.

A habitação, compreendida como célula principal de estruturação urbana, assumiria significativa importância e papel crescente, em razão da necessidade da burguesia de se isolar da invasão urbana pelo proletariado industrial. Do ponto de vista do capitalismo, significa o necessário fortalecimento da propriedade privada em detrimento dos espaços comunitários defendidos pelos culturalistas - as praças, os pontos de encontro, os espaços públicos para o conagraçamento. [...] Na cidade racionalista, o objetivo principal é tornar agradável o espaço habitacional, restringindo-se o convívio social ao nível das unidades de vizinhança. (MONTE-MÓR, 1981 p. 07)

²⁴ Monte-mór enfatiza que grande parte desses esforços de descentralização territorial do desenvolvimento parou em relatórios preliminares e termos de referência oriundos da SUDENE e do Projeto Rondon.

Podemos entender como o processo de surgimento de um planejamento territorial urbano brasileiro falhou nas intenções desenvolvimentistas de preparar as cidades para um futuro industrializado com bem-estar social distribuído igualitariamente através dos incentivos à produção de habitação popular.

O problema urbano permaneceu centrado na habitação e só gradativamente foram incorporados os aspectos ligados à infraestrutura urbana e ao próprio planejamento urbano e metropolitano. Aqui, novamente, se percebe a pertinência da perspectiva progressista que, ao se apoiar no indivíduo-tipo (em oposição à comunidade-tipo), centra seus estudos e interesses no "habitat", no espaço individual, na propriedade privada. (MONTE-MÓR, 1981 p. 17-18)

Sempre atreladas às políticas de desenvolvimento nacional, a questão urbana não poderia mesmo ter achado a solução em uma administração tão centralizada, como foi o caso do incentivo à produção habitacional. Ainda que houvesse alguns casos exemplares de cooperativas habitacionais locais que lograram maior sucesso, o problema habitacional acabaria por ficar mesmo a cargo da autoconstrução ou auto empreendimento da casa própria (BONDUKI, 2011, p. 246-264)²⁵.

Além disso, os esforços estatais para resolução dos problemas urbanos tendo como foco a precariedade habitacional ficou a cargo de instituições que demandavam uma saúde financeira incompatível com a demanda apresentada nos espaços urbanos. Como banco, o BNH procurou resolvê-la de maneira financeira, expandindo suas atividades para além do crédito habitacional para a população de baixa renda. Logo o investimento que pretendia

²⁵ Para maiores detalhes sobre a pouca abrangência do incentivo estatal à produção de habitação e a predominância do auto empreendimento habitacional, ver Bonduki (2011).

ser social reservou-se à questão econômica do país. Não procurou atacar o “nó da terra”²⁶ (MARICATO, 2008) e pelo contrário, favoreceu a produção privada de habitação. Resumidamente, baseava seus créditos quase que a fundo perdido e atrelou-se a outros fundos públicos de assistência ao trabalhador e pouco pode fazer para resolver a questão do planejamento urbano brasileiro. Na seguinte passagem, Monte-mór (1981) busca exemplificar a dissociação do modelo econômico brasileiro à efetividade, ou rentabilidade, das ações do BNH:

[...] quando o ministro Delfim Neto assumiu a pasta da Fazenda, optando claramente pelo modelo centralizador de incentivo ao "capitalismo selvagem" que caracterizou o "milagre brasileiro". E, assim, o BNH, em sua atuação efetiva, colocar-se-ia frontalmente contrário às diretrizes da política formal expressa no Plano Decenal, e cada vez mais afinado com a estratégia de crescimento econômico proposta pelo Governo. O modelo de desenvolvimento econômico adotado após 1964 continha, implicitamente, uma opção de concentração urbana, na medida em que se apoiava no processo de intensificação da industrialização e nos mercados urbanos, de maior elasticidade, face aos produtos principais da crescente indústria de bens duráveis. Os objetivos principais perseguidos pelo governo encontravam nas cidades grandes o meio propício à sua consecução, na medida em que estas permitiam maior rentabilidade ao capital investido, [...] (MONTE-MÓR, 1981 p. 21)

Visto que a estratégia nacional para o desenvolvimento não corroborava com as necessidades de melhorias das condições de habitação globalmente, essa por sua vez expressa como ênfase para a política social juntamente com o incentivo à educação no Plano Decenal, acabou dando ampla prioridade aos investimentos de “maior elasticidade” em mercados urbanos melhor preparados. Não é novidade, portanto, que a receita do planejamento estra-

²⁶ Sobre as consequências da lei de terras de 1850 e do estatuto da terra de 1964 nos problemas habitacionais (e ambientais) brasileiros, ver Maricato (2008).

tégico mais recente reserve os esforços em investimentos com maior garantia de rentabilidade em detrimento daqueles com maior urgência.

A questão da evolução do urbanismo brasileiro ainda encontraria entraves no fato de priorizar atuações bem aceitas pelo mercado imobiliário em detrimento de investimentos a longo prazo para a melhoria das condições de vida nas cidades. Não deixaria assim de ser um artigo de luxo como descreve Monte-mór (1981):

A necessidade de atuação do governo ao nível das cidades, não apenas nos casos "de luxo", mas, principalmente, quando a livre-iniciativa não conseguia resolver os problemas, já era princípio amplamente aceito a partir da noção keynesiana de distinção entre serviços de caráter social e de caráter individual. (MONTE-MÓR, 1981 p. 14)

Então o campo de atuação do governo, como tentativa de resolver o que a livre-iniciativa por si mesma não era capaz, produz uma incongruência entre as necessidades sociais e individuais, entendendo as melhorias de condições no espaço urbano como fomento do mercado imobiliário, sem que o mesmo tenha a preocupação de atender às demandas sociais. A noção keynesiana havia definido a necessidade da participação estatal na proposição de “soluções técnicas e políticas para os problemas sociais e econômicos nas cidades” (MONTE-MÓR, 1981, p.14), mas o que dizer quando a proposição estatal serve para fomentar a satisfação das necessidades individuais de um coletivo restrito, que não aquele excluído pela livre-iniciativa do mercado imobiliário?

3.2 A Reforma Urbana e o processo de redemocratização no Brasil

Do período que teria sido chamado de milagre econômico restou a dívida dos investimentos em desenvolvimento urbano com financiamento externo. Coincidentemente, o fim do acordo Bretton Woods (1971) que fixava a conversão de dólares em ouro, expôs a incapacidade dos Estados Unidos em financiar investimentos de reconstrução dos países europeus no pós-guerra e segundo Harvey (2005, p. 160) “A competição internacional e inter-regional intensificada, além da acelerada mudança tecnológica, abalou a dinâmica da expansão e fez toda a economia global entrar em parafuso”. Também a crise internacional do petróleo em 1973 colaborou para a cessação dos investimentos em desenvolvimento baseados em financiamento estrangeiro.

O período que coincidiu com o processo de redemocratização brasileira após o regime militar ficou conhecido economicamente como década perdida (1980), marcada por um crescimento nulo (por vezes negativo, como em 1981) e acirramento de questões urbanas que o período de milagre econômico teria se encarregado de mascarar²⁷, pela propaganda do regime militar e por vultuosos investimentos em urbanização e geração de empregos²⁸.

É interessante invocar a questão do milagre econômico enquanto ferramenta de propaganda do regime militar, pois a repressão política da época não permitia críticas que

²⁷ Paul Singer inclui a mobilidade social ascendente para uma minoria de assalariados como item colaborador para mascarar questões urbanas como o acesso à habitação (SINGER, 1982, p. 74).

²⁸ Carlos Burnett nos lembra que a urbanização acelerada daria margem para questionamentos por uma proposta de “urbanismo democrático” em face à desigualdade social produzida pela “superexploração e repressão dos trabalhadores durante o regime militar”, apesar do milagre econômico registrado. (BURNETT, 2009, p. 16)

denunciassem o agravamento das desigualdades sociais. Paul Singer nos traz a análise de que enquanto a maioria dos “pouco qualificados” o “milagre” oferece “oportunidades mais numerosas de emprego igualmente pouco remuneradoras” e para aqueles melhores remunerados um “endividamento progressivo” para manter as necessidades de consumo (SINGER, 1982, p. 74).

Assim, o período fica caracterizado pela “dependência do mercado e dos recursos externos, do endividamento da classe média, além de não contemplar a população de baixa renda; tratava-se de um *Welfare State* à brasileira e ao gosto de uma sociedade excludente” (ARAUJO, 2011, p.70).

Em termos de planejamento urbano, alguma movimentação em torno das propostas de Reforma Urbana teria começado a ser esboçada antes do regime militar, ainda no governo João Goulart em 1963, que ao anunciar as reformas de base denunciaria a ausência de uma “legislação reguladora” que permitiu que a indústria da construção fosse a “presa favorita de especuladores” (BASSUL, 2008, p. 05). O golpe militar de 1964 refrearia tal ímpeto reformista e traria uma maneira diferente de tentar refrear o ímpeto especulador em matérias de propriedade da terra.

Restrita à questão agrário-rural, ainda que com reverberações no mercado de terras urbanas, o Estatuto da Terra (Lei 4504, de 30 de novembro de 1964) pode ser entendido como uma proposta de reforma agrária, mas que incluía os grandes proprietários e garantia que suas propriedades com contrapartidas de cumprimento da função social das mesmas. No entanto, no contexto da administração militar e em atendimento às demandas conservadoras, pouco fez para garantir o acesso por parte dos trabalhadores sem-terra à proprie-

dade da terra, pauta importante que esteve presente na campanha por reformas de base anteriores ao golpe militar de 1964, como esclarece Medeiros:

No processo de disputa política no interior dos segmentos que apoiaram o golpe militar, os interesses vinculados à propriedade fundiária se fizeram prevalecer e, mais uma vez, ela permaneceu intocada. Fortes estímulos foram concedidos pelo Estado para a modernização tecnológica do que a lei classificava como "latifúndio", de forma a viabilizar sua transformação em "empresa", mas não se verificou nenhum incentivo ou fiscalização para que fossem obedecidos os princípios definidores da empresa rural: obtenção de índices de produtividade regionalmente definidos, observação da legislação trabalhista, preservação do meio ambiente. (MEDEIROS, 1994, p.10)

Veríamos que alguns anos mais tarde a proposta de reforma urbana se daria no mesmo molde em termos de fragilidade das leis aprovadas em face ao diagnosticado problema da terra como sendo o privilégio dos grandes proprietários, em detrimento das necessidades daqueles que continuariam sem acesso à propriedade, no caso urbano, entendido como moradia própria²⁹.

Dentro de algumas associações profissionais nacionais esboçavam-se tentativas de proposição uma administração mais voltada para a questão urbana local, de gestão metropolitana e desenvolvimento urbano. O Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963 culminaria em um documento que defendia preceitos de maior justiça social no território das cidades, tanto no campo da política habitacional e urbana, quanto sobre a necessidade de avanços jurídicos para a questão urbana. Entretanto, as sugestões em vias de socializar o espaço urbano não se adequari-

²⁹ Falo aqui da resistência aos artigos 182 e 183 propostos na constituinte como importantes bandeiras da Reforma Urbana, cuja a aprovação limitada será abordada mais adiante no presente capítulo.

am às políticas nacionais de desenvolvimento integrado e ficaram presas em entraves políticos.

Mesmo dentre as autarquias governamentais, a falta de alinhamento entre as propostas técnicas e as ações do executivo representavam entraves para uma atuação mais efetiva face aos problemas urbanos. Nomeado no Plano Decenal de 1967 como "organismo central do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado" (MONTE-MÓR, 1981 p. 20), o SERFHAU não seria capaz de promover o desenvolvimento e autonomia municipais ao mesmo tempo em que também não conseguiria se alinhar aos objetivos nacionais³⁰, que buscava promover o "capitalismo selvagem" que caracterizou o "milagre brasileiro". Igualmente, o BNH pouco conseguiria também alinhar-se às propostas elencadas no Plano Decenal (MONTE-MÓR, 1981 p. 21).

A gestão centralizada da política urbana tinha o propósito de seguir as diretrizes esboçadas no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964, seriam seguidas para a elaboração do Plano Decenal de 1967 e ganhariam efetividade com outros planos que viriam a ser elaborados pelos governos militares como o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II. O alinhamento da política urbana aos objetivos de desenvolvimento da economia nacional dificultava a implantação de modelos de gestão urbana sugeridos pelos técnicos, potencialmente mais efetivos em termos de solução dos problemas urbanos que se avolumavam nas cidades brasileiras.

³⁰ O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo tal como regulamentado em 1966 (Decreto Nº 59.917 do Senado Federal), além de assistir aos municípios em questões sobre o planejamento urbano e habitacional, tinha também como atribuição a "difusão da técnica de planejamento do desenvolvimento local integrado".

Entretanto, todo o resto do sistema político-econômico se caracterizava por uma postura autocrítica e, assim, enquanto o SERFHAU incentivava, promovia e financiava a organização administrativa e o planejamento municipal, o sistema político-econômico do país se pautava por intensa centralidade de decisão. Na nova visão, os objetivos municipais deviam se curvar aos objetivos do "desenvolvimento nacional". (MONTE-MÓR, 1981 p. 20)

A gestão não democrática colaborou para a manutenção do alinhamento das políticas públicas urbanizadoras para com o projeto desenvolvimentista, mas não seria somente a administração militar a causa da dicotomia entre os objetivos de técnicos e os do governo federal. Enquanto o projeto nacional determinasse as políticas locais de planejamento urbano seria difícil que os resultados dos estudos das autarquias provocassem alguma mudança no modo de execução dos projetos de urbanismo locais, e o projeto nacional privilegiava as questões de desenvolvimento econômico através da industrialização.

Ainda que investimentos na chamada indústria da construção para melhorias das condições urbanas e de habitação representassem um mecanismo eficaz de controle de conflitos sociais por representar um processo de geração de empregos urbanos (MONTE-MÓR, 1981 p. 22), era por ele mesmo um fator agravante da crise urbana que viria a seguir pela abordagem financeirizada do BNH. Tal abordagem “propiciaria um *boom* imobiliário por meio do financiamento da casa própria, inclusive segunda residência, favorecendo notadamente a classe média” (ARAÚJO, 2011, p. 69).

Dentro dessa questão, o fato da financeirização do BNH, que priorizava investimentos em produção de habitação que não eram exatamente propensos à resolução da questão fundiária e do acesso à propriedade para as camadas mais populares, agravava assim, segundo Monte-mór (1981):

[...] dois problemas fundamentais das grandes cidades brasileiras: a supervalorização da terra urbana (e imóveis) gerando (e sendo gerada pela) especulação imobiliária, e o seu corolário, o processo de expansão periférica das cidades, de densidade rarefeita e "marginal" ao processo urbanizador. (MONTE-MÓR, 1981 p. 22 e 23)

Fazia-se então necessária uma mudança na questão da autonomia dos municípios para que os programas de desenvolvimento local e projetos urbanos que enfrentassem as questões das cidades, e não apenas da economia nacional, pudessem ser prioridades para as administrações públicas:

As críticas ao seu caráter normativo e à sua suposta universalidade de propostas para todo o país, bem como à ênfase excessiva nos aspectos urbanísticos, enfim, todas estariam contidas no problema fundamental de sua postura conflitante com a política econômica nacional, visto que os planos eram, em sua grande maioria, natimortos. Montou-se todo um discurso de planejamento urbano voltado para o fortalecimento da célula mínima autônoma da nação - o município - quando os instrumentos de política eram cada vez mais centralizados e autoritários. (MONTE-MÓR, 1981 p. 28)

No início da década de 1970 uma convergência entre programas de saneamento a cargo do BNH e a instituição das primeiras regiões metropolitanas procuraria integrar a política urbana à política desenvolvimentista nacional, entretanto sem que para isso fosse criada legislação específica para tratar das questões urbanas. Em 1976 um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano não chegaria a ser posto em votação no congresso devido a pressões conservadoras, que acusavam o governo militar de pretender “socializar o solo urbano” (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 12 apud BASSUL, 2008, p.07).

Ainda assim, no final da década de 1970 haveria uma guinada na orientação do planejamento urbano brasileiro. Alguns movimentos se uniriam em prol de uma reforma ur-

ba na no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e buscariam soluções constitucionais para resolver os impasses da administração pública do planejamento urbano. Entre as associações (como o Instituto de Arquitetos do Brasil e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil) buscou-se reafirmar e tornar uníssono o questionamento acerca da abordagem financeirizada do BNH no trato do planejamento habitacional (BASSUL, 2008 p. 06) e também dos planos de saneamento, bem como as exigências para uma gestão metropolitana descentralizada.

Com os primeiros passos para a redemocratização na década de 1980 e as eleições diretas para governadores que esse quadro começaria a mudar. Vale lembrar a gestão de Leonel Brizola no Rio de Janeiro que buscou denunciar a situação da propriedade urbana e a questão dos lotes urbanos vazios que não cumpriam sua função social, resultado do *laissez-faire* que orientou a política urbana em termos de legislação específica para a ocupação de tais lotes, incentivada pela atuação financeirizada do BNH, sem qualquer meio para frear o uso especulativo das propriedades nos centros urbanos, questão essa também levantada pela CNBB em sua assembleia em 1982 (BASSUL, 2008 p. 07).

Ainda que os esforços para a redemocratização pontuassem meios para democratizar o acesso à terra urbanizada e a participação popular no planejamento urbano, é importante lembrar que o resultado das políticas governamentais de até então haviam sido restritas às melhorias na economia para aqueles que já haviam acesso à propriedade privada. Não seria diferente então em se tratando de participação política no processo de redemocratização e no pleito por mudanças na política urbana.

Das consequências de um período desenvolvimentista que deixou de lado questões mais urgentes para os problemas urbanos, a bem dizer o problema da habitação popular e

das condições de acesso à moradia própria por parte das camadas mais populares mesmo tendo sido essa a proposta para a criação do BNH (SOUZA, 1974 apud MONTE-MÓR, 1981, p. 19), o banco acabaria servindo primordialmente para alimentar a máquina especulativa da produção imobiliária nos grandes centros. Restaria também em questão de participação política um espaço muito restrito às mesmas camadas de população excluída do mercado formal de terras urbanas.

E seria fácil de compreender a importância de um discurso que cumprisse o papel de produzir coesão social, fruto de uma estratégia do regime militar que não esteve restrita às relações com os movimentos populares. Tal estratégia consistia em capacitação do quadro técnico brasileiro e inserção desses técnicos em “espaços de relevância no interior do núcleo de decisão do poder” (BURNETT, 2009, p.63), de modo que a “compreensão do papel das classes médias, que vai sendo consolidado durante a ditadura militar com base na ideologia da racionalidade técnica e científica, em substituição à política e aos seus conflitos”. Seria uma questão para o atendimento das bandeiras necessárias à Reforma Urbana, uma vez que questões-chave como a função social da propriedade privada, não poderiam ser analisadas estritamente pelo viés técnico sem que alterasse a coesão social e provocasse alguns conflitos políticos.

Portanto, é importante levar em conta o papel do Estado brasileiro no período da redemocratização entre os anos de 1970 e 1980 na “desorganização política das classes dominadas” e sua “fragmentação e atomização” (SAES, 2001 apud BURNETT, 2009) para entender os entraves nos avanços que pretendiam as frentes pela Reforma Urbana, assim como:

E o protagonismo com que as classes médias emergem no fim da ditadura militar, graças ao papel desempenhado pelo domínio do conhecimento científico em um cenário “apolítico”, no qual o Estado procurava se apresentar acima das classes e regido por critérios neutros, dados pela técnica, foi fundamental não apenas para o fortalecimento, durante a democratização, de tais bandeiras genéricas e próprias daquela classe; na medida em que tais reivindicações abstratas, inerentes à pequena-burguesia, aparecem como unificação do “bem comum” e do “interesse geral” elas se apresentam como diluidoras da luta de classes que se expressavam através das reclamações e necessidades específicas das camadas populares. (OLIVEIRA, 1990 apud BURNETT, 2009, p. 68-69)

Tal contraditório processo democrático em uma dita “democratização pelo alto” daria margens para uma proposta “circunscrita a determinados limites, estando sempre aberta a possibilidade de dar um sentido conservador ou revolucionário ao projeto da Reforma Urbana” (BURNETT, 2009). Assim, em 1983 surge uma proposta de lei intitulada “Lei do Desenvolvimento Urbano”, o PL 775/83 elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)³¹, que serviria de base para a proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana defendida na constituinte em 1986. O projeto receberia resistência de setores conservadores por considerarem que feria o direito à propriedade (BASSUL, 2008 p. 09).

Tal resistência é explicada por Carlos Burnett (2009) em sua análise que os movimentos pela Reforma Urbana, desde o surgimento, não superariam a questão da participação cidadã inserida em um contexto capitalista patrimonialista, pois a mesma não permitiria que algumas reivindicações-chave para possíveis resoluções das questões urbanas brasileiras alterassem de maneira significativa a garantia da propriedade privada, pelo me-

³¹ Projeto esse que não seria aprovado, nem sequer votado, arquivado em 1983.

nos àqueles que já a possuíam, e tampouco permitiria uma participação para além dos limites da democracia representativa.

Assim, ao emergir da crise urbana e participar do processo de democratização do país, o projeto da RU irá se constituir em um ambiente externo caracterizado pela hegemonia dos setores do capital, preocupados com as possibilidades de avanços reais dos interesses populares através do processo constituinte, uma vez que “o capitalismo liberal definiu um âmbito restrito para a expressão política: o espaço da cidadania exercida através de representação dada pelo voto, confinada aos limites dados pelo Estado” (MARICATO, 2000, p. 184 apud BURNETT, 2009, p.70).

Carlos Burnett segue nos lembrando que o “cidadanismo” e “participacionismo” definido por ele como bases ideológicas desmobilizadoras e desorganizadoras dos movimentos coletivos, aliado a um cenário “no qual o Estado procurava se apresentar acima das classes e regido por critérios neutros, dados pela técnica” (BURNETT, 2009, p.69 e 80), resultava no preparo de técnicos apolíticos, a bem dizer, alinhados com o discurso desenvolvimentista do regime militar, que lhes asseguravam proposições (não somente no trato do planejamento urbano mas em todas as instituições estatais) com “um caráter de neutralidade e de isenção” (FARAH, 1981, p.75 apud BURNETT, 2009, p. 80).

As bases PL 775/83 seguiriam norteadas pelo pleito das entidades em campanha pela inserção das propostas para a constituição de 1988, como já mencionada a Emenda Popular da Reforma Urbana, mas “baseava-se tão-somente no frágil abrigo constitucional proporcionado pelo então ainda impreciso princípio da função social da propriedade” (BASSUL, 2008, p. 09). Segundo Adauto Cardoso (2003, p.31 apud BASSUL, 2008) a emenda se-

guia “um padrão de pensar a questão urbana” que já teria sido esboçado no PL 775/83³². Resultado da ausência do respaldo constitucional somado às condições apolíticas que as decisões técnicas deveriam ter pelas razões aqui já citadas, a emenda seria aprovada com ressalvas e sua diretriz fundamental, a função social da propriedade, seria submetida aos planos urbanísticos posteriormente limitados como Planos Diretores.

Aqui reside uma questão-chave para a crítica ao planejamento urbano brasileiro e para o presente trabalho. No momento em que reivindicações populares são submetidas a modelos técnicos pretensamente participativos, como foi o caso dos Planos Diretores e posteriormente Planos Estratégicos das cidades brasileiras, assume-se que as decisões técnicas presentes nesses estudos se revestem de apoio popular e são resultantes de processos democráticos de decisão.

A Assembleia Constituinte continuaria então “podando” a Emenda Popular da Reforma Urbana até que o capítulo reservado à política urbana da Constituição Federal de 1988 se revestisse da coesão social de que necessitava o projeto da redemocratização. Uma normatização ficaria por ser feita para regular os instrumentos do ideário da Reforma Urbana, o que viria a acontecer somente em 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Ainda assim, o instrumental jurídico trazido pelo Estatuto da Cidade não seria ele por si mesmo inclinado à resolução de impasses para a política urbana brasileira, especialmente em se tratando da questão da inacessibilidade das camadas mais populares ao merca-

³² José Roberto Bassul nos lembra, em nota, da referência de Adauto Cardoso ao examinar comparativamente a Emenda da Reforma Urbana e a Lei de Desenvolvimento Urbano (PL 775/83), declara que “a emenda popular se move no campo de discussões e segundo um padrão de pensar a questão urbana que foi estabelecido pela LDU”.

do imobiliário formal. Segundo Bassul (2008), a questão residiria exatamente em saber aplicá-lo para a democratização dos benefícios de um planejamento urbano que não negue as dinâmicas do mercado.

O mérito de um planejamento urbano criticamente formulado, assim como o de uma gestão democrática das cidades brasileiras, conquistas trazidas pela Constituição de 1988, não estará, portanto, em negar as dinâmicas próprias da economia de mercado, mas em saber dirigi-las, sob preceitos éticos, para a democratização dos seus benefícios. (BASSUL, 2008, p. 17)

Assim como a afirmação contida na citação, a Reforma Urbana brasileira seguiu um caminho de não negar as potencialidades da atuação do mercado imobiliário na resolução das questões urbanas, evidentemente fazendo-se valer de preceitos éticos para garantir a democratização dos benefícios. Sem qualquer melindre em parecer redundante na afirmação, o próximo capítulo da presente dissertação tratará de debater o resultado de uma base legal para a Reforma Urbana, limitada nos aspectos da democratização do acesso à terra urbana e moradia. A demora no atendimento das questões levantadas ainda nas campanhas por reformas de base na década de 1960, que por sua vez sofreram entraves para aprovação em um processo de constituinte influenciado por pautas conservadoras na década de 1980 e que em 2001, ano de promulgação do Estatuto da Cidade, encontraria um contexto diferente do entendimento da importância do desenvolvimento urbano para a economia das cidades.

3.3 Planejamento urbano brasileiro no séc. XXI: e esse tal Estatuto da Cidade?

O atraso na promulgação das propostas de Reforma Urbana até os tempos em que o planejamento estratégico pretende ser uma alternativa válida para a resolução das questões urbanas trouxe novos (velhos) problemas para as cidades. Pautado pela flexibilização de suas propostas, o planejamento estratégico de cidades traz novas maneiras de exercer a dominação característica dos momentos em que o urbanismo era tratado como matéria de melhoramentos e embelezamento de áreas centrais da cidade, típicos da virada do século XIX para o XX. Tais quais os projetos de embelezamento, os projetos ditos estratégicos para o desenvolvimento das cidades deveriam essencialmente conseguir o apoio político necessário para daí então conseguirem sua aprovação em forma de lei urbanística. E ainda, tal como o urbanismo dito “de luxo” reservados àqueles projetos com grande apelo político (MONTE-MÓR, 1980), necessita então que os projetos estejam inseridos em um contexto de desenvolvimento econômico satisfatório para justificar o investimento público, mesmo em tempos de democracia.

Recorro novamente ao termo “de luxo” para pontuar a submissão dos projetos de renovação ou requalificação urbana a oportunidades econômicas, mesmo em se tratando de projetos pretensamente com contrapartidas sociais, com a justificativa de geração de empregos na indústria da construção civil. Isso acontece em cidades maiores onde a grande concentração de trabalhadores não qualificados intensifica a marginalização e as tensões

sociais (MONTE-MÓR, 1981, p. 19)³³. A promessa de novos postos de trabalho ajuda a consolidar o consenso sobre a necessidade dos referidos projetos.

O que podemos notar como diferença na busca por esse apoio político sob a forma de um consenso é a intenção da inserção das classes dominadas no processo decisório para as mudanças necessárias para que a cidade alcance o *status* da cidade com oportunidades para todos³⁴. Os esforços políticos apontavam para uma gestão democrática da reforma urbana ainda na elaboração da constituição de 1988, mas que acabariam somente sendo aprovados sob a forma do Estatuto da Cidade, em 2001. Coube às cidades procurar uma adaptação para essa gestão urbana aparentemente democrática de renovações urbanas pontuais que, estrategicamente dirigidas pela administração pública para o controle do mercado imobiliário, esperava-se que seus benefícios pudessem ser democratizados³⁵ sob a forma de contrapartidas sociais, por exemplo.

Então, a nova estratégia ou pacto populista estaria em convencer toda a cidade, principalmente aquelas populações que se acredita estarem à margem dos benefícios de algum investimento em projetos urbanos, de que fazem parte das decisões e serem eles mesmos os responsáveis por alçar a sua cidade a um novo patamar de competitividade e desenvolvimento, sem negar “as dinâmicas próprias da economia de mercado” (BASSUL, 2008).

³³ Como bem lembra Monte-mór sobre a mesma estratégia utilizada pelo governo militar em resposta à quebra do pacto populista desenvolvimentista que o precedeu.

³⁴ Falou-se aqui no presente trabalho (seção 1.3) sobre a importância do consenso em torno de um projeto de cidade, ainda que nem todos os atores sociais participem ativamente senão na propagação do *city marketing* e do “patriotismo de cidade” (segundo Vainer (2000)), necessário para a formação do consenso em torno das propostas de renovação urbana.

³⁵ Tal como afirma José Roberto Bassul na passagem presente no trabalho ao final da seção 2.2 (p.54).

Durante o regime militar, as questões do direito à cidade ficaram restritas a ações centralizadas e necessariamente condizentes com o projeto desenvolvimentista nacional. Os pleitos dos movimentos pela Reforma Urbana, mesmo com a abertura democrática, não puderam causar um efeito imediato ao debate. Entretanto, os debates sobre a necessidade da liberalização econômica das cidades, adequação à globalização e busca por uma inserção competitiva no mercado, esse não tardou a chegar.

Se durante largo período o debate acerca da *questão urbana* remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, *a nova questão urbana* teria, agora, como nexos central a problemática da *competitividade urbana*. (VAINER, 2000 p. 76, grifos do autor)

O debate da questão urbana a que Vainer (2000) se refere inclui as questões do direito à cidade, buscadas pelos movimentos pela reforma urbana que, como discutimos anteriormente nesse mesmo trabalho, encontrou resistência de setores conservadores³⁶. Ao contrário, a receita do planejamento estratégico para atingir a competitividade urbana necessária para atração de investimentos que sustentem operações de renovação urbana viria a ser muito bem aceita pelos setores outrora resistentes a uma proposta de gestão urbana mais abrangente, ao menos do ponto de vista da democratização das decisões e da distribuição das benesses do investimento necessário para alçar a cidade a um patamar competitivo.

No entanto, o que se prega é que o resultado da adequação à receita da gestão estratégica deve vir de um processo democrático inclusivo, congregando os diversos atores da cidade em um consenso para torná-la mais competitiva. A pretendida gestão democrática

³⁶ Burnett (2009) trata da ineficiência de um debate sobre o direito à cidade e pela Reforma Urbana, inserido em um contexto patrimonialista tal como o brasileiro.

do planejamento urbano contrasta com a perspectiva de democracia empresarial, em que os objetivos do desenvolvimento urbano são definidos através de consultorias especializadas, e se tornam um meio de legitimar a escolha por objetivos mais pragmáticos para as cidades.

Nesta operação encontramos pelo menos uma das pistas para entender o estratégico pragmatismo de nossos teóricos-consultores, para quem o realismo constitui urna das grandes vantagens do novo modelo em relação ao chamado modelo normativo e compreensivo, culpado de utopismo ou idealismo - quase sempre identificados à intervenção voluntarista do Estado. (VAINER, 2000, p.86)

Como instrumentos de intervenção do Estado, podemos incluir a criação de conselhos urbanos para aprovar as propostas de consultores, mas são os mesmos conselhos urbanos que se tornam instâncias simbólicas para as decisões importantes sobre o ordenamento territorial da cidade – o plano estratégico já recomendou o que é melhor para a cidade. Os conselhos criados serviram apenas para homologar documentos, como exemplifica Vainer (2000, p.109) sobre o Conselho da Cidade do Rio de Janeiro, que serviu apenas para homologar as propostas da consultoria catalã para o plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro³⁷.

Então, uma das causas da ineficácia do planejamento urbano que residia na distância dos planos nacionais das necessidades locais, bem como centralização da administração dos planos e investimentos, quando é enfim superada com a concessão da autonomia neces-

³⁷ Vainer chama a atenção para a composição do Conselho da Cidade composta de 300 membros das quais 20 são entidades associativas e sindicatos e possuidora de um Conselho Executivo. O então Diretor Executivo declararia, quando interpelado em um debate público, a impossibilidade de “administrar o debate num coletivo tão heterogêneo” e a opção pela aprovação em instâncias mais homogêneas como o Conselho Executivo e o Conselho Diretor. (VAINER, 2000, p. 109-110)

sária aos municípios, surge um novo obstáculo para a plena democratização (ou politização) da gestão do desenvolvimento urbano.

Tendo invocado em sua origem a necessidade de descentralização do poder, e sua consequente democratização na esfera municipal, o planejamento estratégico urbano e seu patriotismo de cidade desemboca claramente num projeto de eliminação da esfera política local, transformada em espaço de exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática. Transfigurando-a em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz à destruição da cidadania. A reivindicação de poder para as comunidades locais, conquistada numa luta travada em nome do autogoverno, se consuma como abdicando em favor de chefes carismáticos que encarnam o projeto empresarial. A cidade conquistou parte dos recursos políticos, antes concentrados no poder central, mas não realizou o sonho do autogoverno. (VAINER, 2000, p. 98)

A fórmula do planejamento estratégico de cidades é um modelo encontrado para justificar os planos urbanísticos, que já não poderiam ser chamados dessa forma. Restritos às condições estratégicas do ponto de vista das “áreas territoriais de negócio” Esteve (1999, p. 116), não mais às questões técnicas, o duplo sentido da autonomia municipal permite que o apoio da municipalidade ao projeto empresarial seja o caminho para a prosperidade.

A participação cidadã se resumirá no abraçamento da causa, pois resumidamente trata-se de um esforço midiático em que as metas do planejamento estratégico são bombardeadas aos cidadãos como necessárias para uma inserção competitiva da cidade. Tal esforço acontece no sentido de justificar que as mudanças, pontuais e estratégicas, servirão como estopim para uma mudança completa da cidade.

Carlos Vainer descreve os estágios, ou melhor, os campos de atuação da ideologia do planejamento estratégico para a cidade como “pátria, empresa e mercadoria” (VAINER,

2000, pp. 75-103) e nos serve muito bem para explicar os efeitos do planejamento estratégico de cidades sobre os espaços urbanos e a consequência da adoção de tal tipo de planejamento como motor de desenvolvimento urbano. O percurso teórico presente no artigo de Vainer serve para explicar um processo pelo qual passou o Rio de Janeiro, que desde seu primeiro plano estratégico em 1993 (GUANAIS; FISCHER, 1999), foram mais de vinte anos até que pudesse sediar os Jogos Olímpicos³⁸.

Naquela época, meados da década de 1990, vivia-se o furor de uma experiência de sucesso para preparar a cidade para as olimpíadas de Barcelona em 1992, quando a reestruturação de suas áreas de frentes de água teve relação direta com os investimentos decorrentes do fato de ser sede dos Jogos Olímpicos. E assim foi feito, a missão Barcelona como ficou conhecida, conseguiu um contrato para um plano estratégico do Rio de Janeiro (GUANAIS; FISCHER, 1999, p.02).

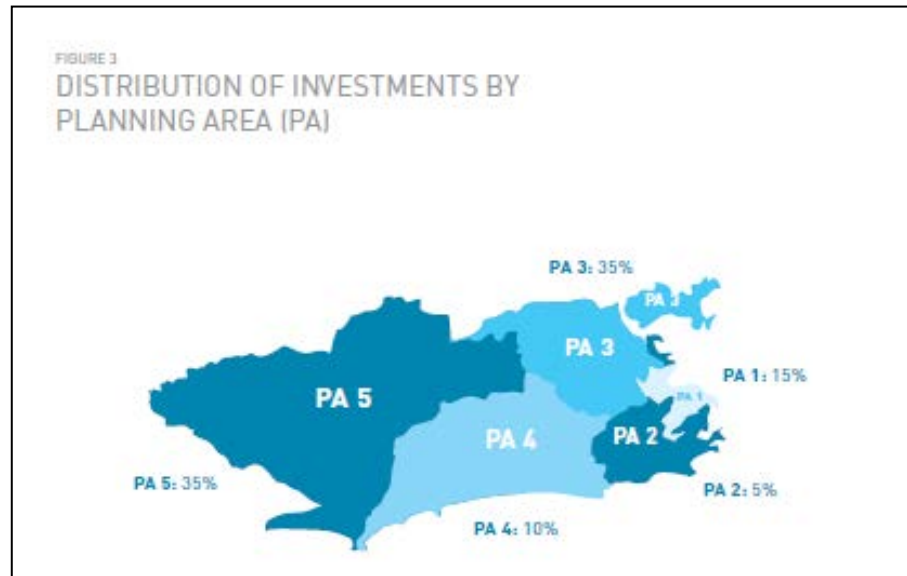
A cidade, que já havia sido capital nacional quando foi sede da exposição internacional em comemoração ao centenário da independência, que já recebera tantos projetos e estudos urbanísticos essencialmente técnicos³⁹, receberia agora um estudo estratégico (como representado pela Figura 6) necessariamente sem estudo técnico aprofundado sobre as suas reais necessidades de reforma urbana para solução dos problemas de habitação e deslocamento das populações mais pobres. A estratégia seria simplesmente tornar a cidade apta a

³⁸ Associa-se o ímpeto do prefeito César Maia em adequar a gestão municipal à gestão estratégica e promover a exposição midiática da atuação da prefeitura às campanhas pelos megaeventos (Jogos Pan-americanos, Jogos Olímpicos, entre outros). Proposta essa que perdurou nas gestões seguintes (inclusive mais duas do próprio César Maia) e culminou com a realização dos Jogos Olímpicos em 2016, que demandaria um novo Plano Estratégico em 2013.

³⁹ Por exemplo, os planos Agache e Doxiadis, com consultorias internacionais essencialmente técnicas para ordenamento urbano da cidade do Rio de Janeiro.

receber um megaevento internacional. As melhorias gerais viriam a reboque, como legado dos investimentos.

Figura 6: Investimentos por área de planejamento no Plano Estratégico do Rio de Janeiro



Fonte: PCRJ, 2013.

Processo parecido passaria também a cidade de São Paulo, isso atendo-nos apenas a dois exemplos brasileiros. Com o *slogan* de ‘cidade global’ justificaria investimentos pontuais em projetos urbanos com o objetivo estratégico de inserir a cidade em um circuito internacional de investimentos. Diferente do Rio de Janeiro, não pautaria a justificativa em preparar a cidade para um megaevento, mas utilizaria das mesmas estratégias de um plano de investimentos para aumentar a visibilidade internacional como centro de comércio terciário como bem descreve João Sette Whitaker Ferreira (2003) em seu ensaio⁴⁰.

Em comum às duas cidades, uma campanha midiática para justificar que os investimentos estratégicos seriam necessários para “dar o próximo passo” na corrida competitiva das cidades capazes de disputar o investimento de empresas transnacionais naqueles meios de produção facilitados pela globalização: o financeiro e a telemática, as atividades do terci-

⁴⁰ Sobre a sua tese de doutoramento intitulada “São Paulo: o mito da cidade-global”.

ário avançado, assim como todos os setores de serviços que acompanham o desenvolvimento desses meios-chave (publicidade, advocacia, etc.).

A campanha midiática e as permissões através de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)⁴¹ seriam essenciais para o desenvolvimento dos projetos pontuais em São Paulo. Tal como o Rio de Janeiro, São Paulo também já tinha um histórico de intervenções urbanas importantes com moldes mais técnicos, como exemplo o Plano de Avenidas de Prestes Maia que “representava uma mudança na forma de pensar a estruturação e o espaço urbano, posicionando-se cientificamente” (TRAVASSOS, 2015). Mas foram os investimentos característicos do planejamento estratégico que tornaram a Av. Berrini, paralela ao Rio Pinheiros (Figura 7), no ícone do desenvolvimento dos setores terciários da economia paulista. O diagnóstico do artigo de Nobre (2009, p.04) aponta que para a efetiva implementa-

Figura 7: Arranha-céus à margem do Rio Pinheiros em São Paulo.



Fonte: Nascimento/Aviasom, 2012.

⁴¹ Diz-se do formato de parceria público-privada que ganharia consenso no planejamento urbano brasileiro com a aprovação do Estatuto da Cidade, que regulamentaria esse instrumento, tendo como modelo iniciativas da década de 1970 na Europa e nos EUA em razão de um processo paulatino de déficit de arrecadação do Estado, consequência da crise fiscal e esgotamento do modelo fordista-taylorista. Para mais, ver: MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 03.

ção da OUC Água Espraiada precisou-se de uma conjunção de fatores que incluíam a criação do Estatuto da Cidade e devida referência ao instrumento urbanístico, mas não somente isso, demonstra era finalmente a hora de a cidade despertar para intervenções aos moldes do planejamento estratégico.

A proposta de criação de uma via estrutural na região do Córrego das Águas Espraiadas, no bairro do Brooklin, Zona Sudoeste do município de São Paulo, remonta à década de 1960. Em 1968, o Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transporte (GEIPOT), do Ministério do Transporte, reforçou o modelo urbano Rádio-Concêntrico, proposto desde 1930 por Prestes Maia, com a criação dos anéis viários usando as marginais dos rios Tietê e Pinheiros como as principais vias expressas de ligação (GEIPOT, 1968, apud NOBRE, 2000, p. 162)

Dentre os outros fatores que teriam contribuído para que São Paulo efetivasse grandes planos urbanos estavam também os fatores da conjuntura mundial, que exigia das cidades investimentos em grandes projetos urbanos em razão de um quadro mundial de crise “advinda dos choques do petróleo e do esgotamento da expansão do Pós-Guerra, associada ao êxodo das atividades industriais para novas regiões onde a mão-de-obra barata e a existência de infraestrutura permitiam uma lucratividade maior” (NOBRE, 2009, p.01)⁴². Isso contribuiria para as discussões sobre a cidade de São Paulo ocupar assim um lugar de importância na expansão dos negócios transnacionais para zonas em desenvolvimento, resumido em uma campanha midiática para que a cidade se tornasse ‘global’⁴³.

⁴² Movimentos de reestruturação da produção capitalista, donde a inserção de São Paulo enquanto fornecedora de mão-de-obra barata dependeria de adequação ao fornecimento da infraestrutura necessária ao terciário avançado.

⁴³ Sobre o caso ver diversos exemplos de uma campanha midiática e de representantes de governo para uma São Paulo global na década de 1990 em Ferreira (2003)

Na precisa avaliação de Ferreira (2003), percebe-se que a campanha para que São Paulo se tornasse uma cidade global através do investimento em grandes projetos urbanos que alçariam a cidade a um patamar competitivo no contexto mundial não se justificaria, pois, o resultado das OUCs, em particular as das margens do Rio Pinheiros, não chegaria a ser significativos para uma economia que ainda concentra os serviços localizados na capital primordialmente para atender às indústrias em seu entorno. (FERREIRA, 2003 p. 179)⁴⁴

Grandes projetos urbanos não conseguem atender aos requisitos necessários para proporcionar uma posição realmente competitiva frente aos centros terciários dos países centrais, que em Ferreira (2003, p.179) foi medida através do número de sede de empresas transnacionais na cidade, em particular na região que se pretendia deixar pronta para um mercado globalizado. Tampouco o investimento feito colaborou para reduzir a desigualdade na cidade e impulsionar um desenvolvimento global da cidade⁴⁵.

Em vez disso, o resultado da campanha midiática e o uso do instrumento da Operação Urbana Consorciada como modelo de intervenção permitiu o investimento necessário para a valorização dos lotes urbanos na área da OUC. A construção de um consenso sobre a necessidade de investimento em grandes projetos para alçar a cidade a um patamar competitivo global serviu aqui como justificativa para melhorias de infraestrutura em áreas com potencial aumento de valor imobiliário. Tal dinâmica é apoiada pela ideia de que “frentes imobiliárias” são necessárias para sustentar o crescimento econômico de uma cidade, com

⁴⁴ Vale observar os estudos de Ferreira (2003) demonstrando a importância dos serviços do ‘terciário avançado’ instalados nas áreas dos grandes projetos em comparação com o resto da cidade, donde se tira que a campanha que justificou as propostas não obteve o resultado esperado de alçar a cidade a um patamar competitivo global.

⁴⁵ Para comparações mais detalhadas entre investimento e retorno através das implantações das OUCs Faria Lima e Água Espraiada, ver: Nobre, p. 03 e 08, op. cit.

especial atenção para edifícios comerciais, mas também em relação em edifícios de alto padrão, em razão das mesmas envolverem “maior vulto” e por consequência exigirem “terrenos mais amplos e necessariamente mais baratos” (FERREIRA, 2003). Assim conclui sobre o alinhamento do discurso pela cidade global e seus reais efeitos no contexto intraurbano:

Nesses casos, assegurar investimentos públicos de melhoria urbana, acessibilidade e conectividade pode ser o fator diferenciador para o sucesso do negócio, assim como criar, mesmo que através do marketing, um cenário de demanda que justifique esses empreendimentos. Mais uma vez e também neste caso, **o discurso da cidade-global** e da suposta "demanda" que as dinâmicas globais e a "terceirização" estariam criando **cai como uma luva para os interesses dos empreendedores imobiliários**. (FERREIRA, 2003, p. 261, grifos do autor)

Nesses dois exemplos brasileiros mais significativos, de Rio de Janeiro e São Paulo, o esforço para adoção de meios do planejamento estratégico de cidades para o investimento em grandes projetos urbanos, podemos recorrer aqui, pelos resultados insatisfatórios para o desenvolvimento global da cidade, ao termo cunhado por Roberto Schwarz e revisitado por Ermínia Maricato (2000) de que o planejamento urbano brasileiro segue ainda a receita das “ideias fora do lugar”:

Após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista (e mais tarde funcionalista), que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX. Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A impor-

tação dos padrões do chamado "primeiro mundo", aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente. (MARICATO, 2000, p. 121)

A receita elaborada pelo planejamento estratégico não serviria para países de modernização incompleta ou excludente, ditos em desenvolvimento ou na 'periferia do capitalismo' (MARICATO, 2009 p. 03). De modo empírico, fabricou-se uma receita baseada em sucessos que se pretendeu aplicar a toda e qualquer cidade que intenciona participar da corrida por investimentos internacionais que justifiquem renovações urbanas de sucesso, ainda que mesmo em países centrais haja exemplos de fracassos como a falência de uma construtora das Docklands em Londres (FERREIRA, 2003, p. 183).

Mesmo assim, Canary Wharf como exemplo de projeto de renovação urbana de áreas portuárias obsoletas, pioneiro para o modelo do planejamento estratégico teve o insucesso representado pela falência da construtora canadense Olympia & York em 1992, mas ainda assim verificou-se que o projeto representa um sucesso da implementação do planejamento estratégico pela quebra de paradigmas em matéria de regulação urbanística na Inglaterra⁴⁶. A falência da Olympia & York não foi mais que uma consequência de ciclos de aquecimento e resfriamento de mercado. As oportunidades apontadas por um projeto de renovação urbana ambicioso continuavam aptas a receberem outros investidores, como as-

⁴⁶ Paralelo a qualquer decisão democrática, o desenho de Canary Wharf bem como as exigências de limitação de acesso foi aprovado pela London Docklands Development Corporation, agência de desenvolvimento urbano das áreas portuárias alvos de projetos de renovação em Londres, a despeito da vontade do governo local em democratizar o processo de planejamento e a ocupação da área em renovação. (GHIRARDO, 1996, p. 193)

sim aconteceu, com Paul Reichman, um dos fundadores da Olympia & York assumindo as custas para a entrega do projeto⁴⁷.

O que foi esquecido dentro da receita do planejamento estratégico foram as limitações existentes em cidades do capitalismo periférico (MARICATO, 2009 p. 03), cujo desenvolvimento incompleto não permitiria que os investimentos pontuais se traduzissem em melhorias globais para o bem-estar urbano e para a prosperidade das cidades. A adoção dessa receita por cidades localizadas em países em desenvolvimento trouxe problemas locais como a concorrência interurbana dentro de uma mesma região metropolitana e a especulação imobiliária das áreas-alvo com vias de justificar o investimento do mercado imobiliário local.

A receita do planejamento estratégico no Brasil passou ao largo da intenção de inserir as cidades em um contexto de competição internacional, produzindo em vez disso uma situação de concorrência entre centros de desenvolvimento próximos. Também em razão da falta de uma política urbana de administração metropolitana e, talvez, pelo insucesso na implantação de autarquias governamentais que cuidassem de tal intermediação entre os municípios de uma mesma Região Metropolitana (COMPANS, 2015).

Nesse contexto de “ideias fora do lugar”, chegamos ao caso do nordeste brasileiro, que apesar dos investimentos para descentralização da produção industrial na região centro-sul brasileira com iniciativas como a criação da SUDENE (Superintendência do De-

⁴⁷ A linha do tempo do episódio referido fica assim: 1992 – falência da Olympia & York; 1995 – Reichmann se associa como sócio minoritário de um grupo de investimento que incluía George Soros e Laurence Tisch para completar o projeto; 2000 – Canary Wharf obtém sucesso de ocupação devido a um *boom* no mercado imobiliário londrino; 2005 – um consórcio liderado por Morgan Stanley compra Canary Wharf. (KANDELL, 2013)

envolvimento do Nordeste) dentro do modelo desenvolvimentista do período de administração militar brasileiro, não conseguiu obter êxito em implantar uma política de interação regional para o desenvolvimento econômico da região.

E é nesse contexto de competição interurbana local que entraremos no nosso objeto de estudo empírico, o caso das frentes d'água do Recife e seus projetos de renovação urbana, destinados a inserir a cidade em um contexto competitivo por investimentos internacionais tal como pretende a ideologia do planejamento estratégico.

A questão que se coloca é a mesma que já perpassamos ao discorrer sobre os casos de Rio de Janeiro e São Paulo. Como o investimento em projetos pontuais baseados em planos estratégicos não consegue atingir os objetivos apregoados nos modelos internacionais de sucesso, vindos de cidades inseridas em países de economias mais avançadas, e acabam se mostrando insatisfatório nos quesitos de melhorias urbanas globais para a cidade? Restringe-se a uma proposta de especulação imobiliária e de marketing urbano que, pelo contrário, ampliam as desigualdades dentro de uma mesma área urbana.

4 Projetos de renovação urbana no Recife: entre o planejamento urbano e as dinâmicas imobiliárias

4.1 Caracterização da cidade e de seu desenvolvimento

O histórico de planos reguladores para o Recife revela um alinhamento das propostas de renovação para com suas dinâmicas econômicas. Natural que seus percursos ou fluxos de mercadorias e pessoas determinassem uma hierarquia de intervenções. A escolha pela sede da capitania pernambucana em Olinda por razões de defesa ficou por terra depois da consolidação das defesas em Recife. A cidade vizinha possuía melhores condições para a instalação de infraestrutura portuária e não tardou a superar a irmã colonial em importância produtiva e em quantidade populacional.

À capital pernambucana caberia o papel de administração dos fluxos de mercadoria de sua região metropolitana e do resto do estado. Como cidade de vocação portuária inserida em uma dinâmica produtiva agroexportadora, sua importância extrapolava os limites de Pernambuco e o porto do Recife ocupava um lugar de referência em todo o Nordeste Brasileiro, como lembra Moreira (1997):

A condição portuária concedeu uma organização peculiar ao Recife, ou seja, é o elemento que estruturou a cidade, como a clássica afirmação de Josué de Castro "a cidade nasceu como porto e a serviço imediato do porto". Condição portuária esta que evidentemente está consubstanciada na economia agroexportadora do açúcar. A privilegiada posição do seu porto destinou ao Recife um papel de entreposto que certamente marcou sua estrutura e fisionomia urbanas: o Recife assumiu o papel de intermediário comercial de todo o Nordeste, pois era desta cidade que partiam todas as estradas principais da região. Desta forma, a cidade teve que reservar es-

paços para o armazenamento de mercadorias, sofrendo um intenso deslocamento de cargas, veículos e pessoas. (MOREIRA, 1997, p.446)

Tal condição daria as bases para o desenvolvimento em toda a região metropolitana do Recife, até a inadequação das funções portuárias concentradas na capital.

O esvaziamento de algumas funções portuárias, principalmente as relacionadas à produção agrícola e industrial, bem como o espraiamento dos polos de desenvolvimento no estado reservou uma função específica para a cidade do Recife. A política do planejamento metropolitano em nível nacional tem como marco a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 que estabeleceu regiões metropolitanas brasileira. Ao fim da década de 1990 o Plano Diretor Metropolitano – Metrópole 2010 procura organizar a Região Metropolitana do Recife em polos de desenvolvimento, em um formato de planejamento estratégico.

O planejamento em polos de desenvolvimento se assemelha à procura por “áreas territoriais de negócio” (ESTEVE, 1999, p. 116) apregoadas pelo modelo do planejamento estratégico. Viu-se nesse processo de identificação de potenciais polos, ou melhor, após o processo, uma cidade estruturada (ainda que com suas grandes mazelas de desigualdade) e modernizada sem hospedar as matrizes produtivas e de troca que haviam propiciado o seu desenvolvimento urbano.

Do processo urbano em que se insere o Recife, resultado de um progresso financeiro por uma economia agroexportadora, entendamos assim, voltada para fora, precisava pensar o seu desenvolvimento urbano em prol da valorização de seu espaço urbano e adaptação ao ganho populacional que o progresso reservou à metrópole. E é da Recife voltada para dentro de seus limites que precisamos falar aqui.

A primeira metade do século XX seria importante para determinar o pensamento urbanístico para o desenvolvimento da cidade. Nos planos do início do século, entre 1909 e 1915 o Plano de Saneamento do Recife e depois entre 1922 e 1926 com as obras do governo Sérgio Loreto (MOREIRA, 1997 pp. 447 e 448) levou-se em conta uma abordagem de adequação da infraestrutura da cidade ao desenvolvimento. Reservou-se maior importância para o campo de estudos dos projetos urbanos nos planos a partir do final da década de 1920 até a década de 1940, com foco mais claro em renovações urbanas para a área central.

O percurso dos planos realizados entre as décadas de 1930 e 1940 demonstrou o potencial do Recife enquanto expoente regional do planejamento urbano e colaborou para consolidar seu status de metrópole regional⁴⁸, não apenas por seu porto privilegiado, mas também pelo conjunto de propostas de renovação urbana.

Entre planos e críticas aos planos, a vocação da cidade foi determinante para concentrar os esforços em seus bairros centrais, no entorno do porto e dos edifícios administrativos públicos, bem como os centros comerciais que ali se desenvolveram. No entanto, o problema recorrente de escassez de terra urbana nessas áreas fez com que os projetos assumissem proposições distantes da ocupação tradicional do centro e incentivassem ocupações em novas áreas da cidade.

A verticalização proposta para os bairros insulares não foi suficiente para manter a centralidade das atividades comerciais e administrativas na região central. Os engarrafa-

⁴⁸ Segundo SANTOS (1997, p. 856), a vantagem de Recife possuir uma indústria diversificada colaborou para investimentos para além das infraestruturas necessárias à exploração de commodities como o petróleo, ocupando um patamar de centro complementar a São Paulo, e segundo MOREIRA (1997, p.444), a ebulição cultural colaborou para a concentração de estudiosos do planejamento urbano elaborando planos para a cidade.

mentos contribuíram para soluções estruturantes que fizessem uso de novos eixos de desenvolvimento, em um modelo modernista que fazia uso da redução dos tempos de deslocamento para propor ganho territorial ao espaço urbanizado. Nesse contexto e dentro do projeto de Saturnino de Brito incentivou-se a ocupação da região mais a sul da cidade, em sequência ao plano de saneamento, que buscava racionalizar a expansão territorial da cidade.

O legado da série de planos e obras da primeira metade do século XX serviria para as administrações posteriores direcionarem seus esforços de acordo com as propostas elaboradas entre as décadas de 1920 e 1940, mas nos anos 1960, o pensamento urbanístico procurou adequar-se ao planejamento metropolitano, abandonando assim a ideia de “centro tradicional enquanto objeto de proposta prática” para seguir propostas mais alinhadas à política de substituição de importações, com um enfoque economicista regional para a industrialização, desconcentração e expansão urbana e uma forte ênfase nos transportes (MOREIRA, 1997 p.457).

Assim, nos anos 60, em que pese área metropolitana de Recife ser dominada, ainda, pelo clima político dos anos 50 e estar presa às ambiguidades do próprio processo de desenvolvimento do capital do Brasil", já se esboça na RM de Recife uma mudança relevante, com a presença crescente dos segmentos da chamada indústria não-tradicional (BRANDÃO, 1985, p.79 apud SANTOS, 1997, p. 855).

A virada do meado de século XX reservaria ao Recife o desenvolvimento urbano mais próximo do modelo que vemos nos tempos contemporâneos. A adaptação para uma realidade menos apoiada na economia agroexportadora, pelo menos em termos do escoamento

mento da produção agrícola (entenda-se, da cana-de-açúcar), precisou especializar-se em outros tipos de geração receita.

Com a política nacional apoiando o desenvolvimento industrial em um modelo pautado nas Regiões Metropolitanas, restou como papel da capital na RM de Recife o centro de administração e controle das indústrias não tradicionais a que SANTOS (1997) se refere:

Todavia, a mudança mais significativa ocorrida na estrutura industrial da RM de Recife, pós-SUDENE, foi efetivamente o crescimento da participação das indústrias não tradicionais: tanto pela consolidação de alguns gêneros, que até meados dos anos 50 tinham pouco destaque, a exemplo da química, dos produtos minerais não-metálicos e da mecânica; como pela ampliação de gêneros, praticamente inexistentes até então, como a metalúrgica e, especialmente a indústria de material elétrico e de comunicações e de produtos de matéria plástica. (SANTOS, 1997, p. 855)

A diversificação da produção industrial na Região Metropolitana de Recife trouxe consigo uma adaptação na forma como as antigas relações comerciais da região, outrora concentradas na exportação da cana de açúcar, verá nessa segunda metade do século XX um incentivo ao investimento externo nas indústrias não tradicionais. Novamente afirmando, todo esse investimento fez parte de um pacto nacional para o desenvolvimento, mas como peculiaridade de não seguir a política de substituição de importações. Talvez pela vocação regional de atendimento ao mercado externo, o incentivo à indústria pernambucana vá servir ao comércio exterior mais do que fomentar um mercado interno de bens de consumo, como demonstra a FIDEM no trecho:

[...] não se trata agora de produtores regionais ou locais à procura de brechas nos mercados do Sul e do Sudeste, mas as grandes empresas nacio-

nais ou multinacionais que, em geral, possuem unidades de produção em outras áreas, que definem uma estratégia de venda, levando em conta a maximização de seus lucros, a partir de uma visão integrada de sua atuação" (EFEM/FIDEM, 1990, p.22 apud SANTOS, 1997, p. 856).

Recorro a essa breve análise da estrutura produtiva da RM de Recife para demonstrar como o investimento externo implica na vitalidade da produção, e assim não seria diferente em relação aos investimentos do mercado imobiliário, ou da indústria da construção civil. Tal movimento de incentivo na época do auge da SUDENE⁴⁹ e do milagre econômico brasileiro seria determinante para que o mercado imobiliário seguisse o mesmo ritmo de crescimento da produção industrial⁵⁰.

A ocupação da cidade do Recife historicamente foi dificultada pelas condições dos seus terrenos urbanos alagadiços. A escassez de terra apta para a construção tornou o mercado imobiliário restrito às classes mais ricas, restando aos mais pobres a ocupação de mangues e várzeas. Uma vez ocupados pela população mais pobre, políticas higienistas os expulsaram das áreas valorizadas nas frentes d'água que continham esses mesmos terrenos outrora impróprios para a construção, mas que com as melhorias de saneamento passaram a atrair também o interesse do mercado imobiliário, que de 1930 a 1970 viveu seu apogeu da produção.

A instalação destes grandes empreendimentos, ao tempo que implicou em um novo surto de crescimento e na consolidação de um parque industrial diversificado, inclusive com o surgimento de novos e dinâmicos gêneros

⁴⁹ Sobre a política de "industrialização com emprego", Recife absorveu um terço dos empregos previstos em projetos da SUDENE no período entre 1960 e 1978. (BRANDÃO, 1985, p. 92)

⁵⁰ Brandão (1985) lembra da importância dos bancos regionais para ligar as "duas realidades - a nova indústria e os velhos negócios da cidade-porto, metrópole agromercantil de antes, transferindo recursos ao comércio, ao setor imobiliário e à construção civil" em seu estudo comparativo entre Recife e Salvador.

industriais, a exemplo da indústria eletroeletrônica, impôs, pelas suas próprias características, importantes e decisivos limites à trajetória deste crescimento. (SANTOS, 1997, p.856)

No entanto, seria também por razões de estratégias nacionais que a economia pernambucana viria a estagnar em meados da década de 1970, pelas razões que Santos (1997) descreve a seguir:

Assim, apesar de Pernambuco ter experimentado uma significativa expansão, principalmente, na fase do "Milagre Econômico" (1967-1973), a partir da segunda metade dos anos 70, passa a apresentar um ritmo de crescimento menor que a média regional, passando outros estados como Bahia e Rio Grande do Norte a se beneficiarem mais das prioridades do II PND de Geisel, pois não possuía uma base de recursos naturais economicamente rentável, a exemplo do petróleo. (SANTOS, 1997, p. 856)

Ainda segundo Santos, a competitividade da indústria pernambucana perderia forças devido à concorrência com outros polos industriais nordestinos, para além do petróleo⁵¹. Outro fator importante para o estudo que aqui apresentamos, também citado por Santos (1997, p.857), é o comportamento das elites locais resistentes às mudanças, uma das razões pelas quais a RM de Recife passaria por um período de estagnação produtiva que perduraria até o final dos anos 1990, quando novamente a estratégia nacional fomentaria a estruturação industrial pernambucana com foco nos polos norte e sul da RM de Recife. Por conseguinte, o investimento nos polos reacenderia a produção do mercado imobiliário nas cidades que os receberam⁵². Particularmente, à cidade do Recife restaria novamente uma

⁵¹ Ver em SANTOS (1997) sobre investimentos tais como na indústria petroquímica na Bahia, a cloroquímica em Sergipe e Alagoas, a minero-metalúrgica no Maranhão, o moderno parque têxtil do Ceará e a modernização agrícola do Piauí e Maranhão, por exemplo.

⁵² Falo da distribuição espacial da população, em que contribuiu entre outras causas: a instalação de distritos industriais fora da capital do estado; a lógica de localização dos empreendimentos imobiliários, financiados

readequação ao contexto de crescimento da produção industrial, como cidade melhor estruturada para receber investimentos imobiliários que atendessem à demanda pelas atividades administrativas do Estado e a “ascensão de atividades denominadas na literatura como componentes do “Terciário Moderno” (SOUZA; BITOUN, 2015, p.112).

A necessidade de uma diversificação da produção industrial e por consequência econômica da Região Metropolitana do Recife foi o caminho para a retomada do investimento após os anos de incentivo da SUDENE. Associado ao mercado financeiro, o mercado imobiliário sofreu as consequências da década perdida e ficou estagnado entre 1980 e 1990 (SOUZA; BITOUN, 2015, p.21). A partir da década de 2000, o estado de Pernambuco experimentou um período de dinamismo econômico impulsionados por investimentos nos setores secundários e terciários da economia (SOUZA; BITOUN, 2015, p. 349).

O caminho para a retomada do desenvolvimento apontava para a diversificação produtiva no estado, por meio de investimentos na infraestrutura de transporte e logística e em Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, visando fortalecer, além do setor de serviços, os diversos setores industriais e a extração mineral. (SOUZA; BITOUN, 2015, p. 465)

Novamente o contexto econômico favorável impulsionado pelos investimentos e diversificação produtiva na RM do Recife fomentaria a série de planos elaborados mais perto da virada para o século XXI. A relação entre investimento imobiliário e saúde financeira no estado será importante para avaliar a série de planos e obras que se seguiram no início dos anos 2000 na cidade do Recife.

pelo BNH, baseada em terras mais baratas; as legislações urbanísticas dos municípios definindo coeficientes diferenciados de ocupação e, portanto, de inversão de capital por metro quadrado; o alto custo do solo no Recife. (LACERDA, ZANCHETTI, MOREIRA, 1998).

Entretanto, a cidade continuaria escassa de áreas urbanizadas aptas a receber investimento imobiliário nos moldes demandados para a época. Em um contexto de competição global por investimentos em renovação urbana, um exemplo claro dessa dinâmica foi o projeto da “Cidade da Copa”, que se aproveitou do evento internacional para tentar inserir o Recife no circuito de cidades que apostam em soluções sustentáveis da ocupação de seu território.

Em um modelo de investimentos urbanos pautado em grandes eventos internacionais e a fórmula catalã que aliou os jogos olímpicos aos interesses de renovação urbana da cidade nos anos 1990, Recife então buscava aproveitar desse fomento econômico para aprovar um projeto de estádio e também conseguir inserir-se competitivamente com um projeto ambicioso de renovação urbana.

Junto ao estádio que sediaria os jogos da Copa do Mundo, planejou-se uma cidade-modelo com ocupação ordenada e serviços completos para seus futuros moradores (Figura 8). Aparentemente o projeto não poderia ser feito no espaço territorial de Recife, quer fosse por restrições de zoneamento ou por vantagens locacionais, questões que preferimos não aprofundar, mas por fim seria escolhida a cidade vizinha de São Lourenço da Mata para receber tal empreendimento. Recorre-se a tal episódio para lembrar a importância de se

Figura 8: Maquete da Cidade da Copa em São Lourenço da Mata.



Fonte: ADEMI-PE, 2012.

inserir o contexto metropolitano da cidade do Recife para a elaboração de seus planos de renovação urbana.

Reforço que a recorrência a esse episódio em específico serve, no presente trabalho, para exemplificar os planos sugeridos ao Recife no início dos anos 2000, e como a conjuntura econômica e expectativas de investimentos contribuíram para a o surgimento de projetos como o referido. Particularmente ele traz alguns elementos do planejamento estratégico de cidades, como o *city marketing* que envolve uma campanha por melhorias à cidade em decorrência de um megaevento esportivo e o consenso pela necessidade desses investimentos como resultado de tal campanha.

Otília Arantes (2000, p.57) recorre ao “patriotismo de cidade” pregado por Jordi Borja e Manuel Castells para explicar uma condição necessária ao êxito de projetos estratégicos, em que estão envolvidos megaeventos que são capazes de aportar os investimentos. O “consenso público” ⁵³ almejado para apoiar algum projeto deve vir também do resultado do *marketing* do megaevento:

Além disso, o êxito, pelo menos no plano mais visível da empreitada, em grande parte mobilizada pela Olimpíada, logo tornaria os Grandes Eventos mais um ingrediente indispensável da nova fórmula. Vem daí, é claro, as campanhas oficiais para sediarmos alguma Olimpíada ou Copa do Mundo – estimulados pelos novos “*personal trainers*” ou “*managers*”, em outros tempos urbanistas, das administrações dos países ditos emergentes, ansiosas por participarem da nova ordem global. (ARANTES, 2000, p. 58)

Sem tentarmos nos aprofundar na questão dos megaeventos, em particular a Copa do Mundo de 2014, sabemos que ela acelerou alguns investimentos na área central, como o

⁵³ Arantes (2000) o classifica como eufemismo.

Terminal de Passageiros e as requalificações de armazéns do porto. Iniciativas importantes para a área considerando a diminuição à quase nulidade de sua importância portuária⁵⁴, pelo menos em termos de escoamento da produção agrícola.

As ideias para a área central da cidade do Recife procuram se apoiar, senão totalmente num quadro de aproveitamento de algum grande evento (como foi em Barcelona e em outros exemplos que já citamos aqui como o Rio de Janeiro), então numa perspectiva de perseguição a um patamar de cidade competitiva, participante da “nova ordem global”, apta a receber investimentos externos que financiassem seus anseios de renovação urbana.

4.2 O planejamento estratégico e o caso do Recife

As questões sobre a aceitação de um planejamento urbano no Recife em que pesem as vantagens do planejamento estratégico baseado em modelos de sucesso internacionais nos trazem aos estudos de casos que aqui apresentarei. Não se trata de elaborar uma análise profunda de todos os planos formulados ou do questionamento sobre cada proposição dentro desses mesmos planos, mas de descrever como a conjuntura de um modelo de planejamento aplicado sem a devida observação das dinâmicas locais pode resultar num quadro de entrave das tentativas de desenvolvimento urbano.

Fazendo referência à dissertação de David Tavares Barbosa (2014), que ao analisar as obras propostas para as frentes d’água do Recife, particularmente as da bacia do Pina, nos traz uma reflexão interessante sobre a atribuição de responsabilidade dentro dos confu-

⁵⁴ Planos como o PDRMR reservaram outras funções para o porto do Recife como o terminal de passageiros e a requalificação dos armazéns para funções comerciais e corporativas,

soos meios de planejamento urbano em tempos de *marketing* urbano para aquelas cidades que pretendem, de alguma forma, serem reconhecidas mundialmente.

Independente de uma análise mais detalhada sobre quais seriam as intenções de implantação deste projeto, bem como do porquê dele não ter sido implantado, nos interessa apontar que encaramos o Complexo como mais uma antecipação cognitiva que apontou para a necessidade de produção de novos e grandes empreendimentos imobiliários, de turismo e comércio para a cidade, aproveitando as oportunidades quando uma conjuntura de crescimento econômico permitir a produção de grandes empreendimentos em grandes terrenos “disponíveis” do centro histórico das duas cidades envolvidas [...] o problema em si não corresponde à elaboração do Complexo, visto que este corresponde a um esforço de alguns pensadores em buscar soluções integradas ao centro das duas cidades. Talvez, o maior problema foi ter abortado por completo as reflexões desenvolvidas na elaboração desta operação urbana, o que retirou o planejamento destes espaços do poder público, possibilitando assim que a formulação de ações de intervenção nesses espaços centrais passasse para as mãos dos empresários e da especulação de grandes empreendimentos. (BARBOSA, 2014, p. 103)

Barbosa (2014) faz referência ao Projeto Urbanístico Recife-Olinda, que ansiava ser diretriz para as intervenções futuras na orla das duas cidades que dão nome ao plano fazendo uso preferencialmente de terrenos de propriedade do Estado, descrito por ele como “disponíveis” em clara alusão ao potencial comercial de que dispõem por poderem ser adquiridos sem a tão comum especulação do mercado imobiliário privado, a preços mais convidativos para os potenciais investidores.

É nessa estreita relação entre o poder público e o interesse privado, e em como o mercado imobiliário faz-se valer de alguns planos públicos, na maioria das vezes apenas indicativos, para encontrar novos *mark-ups* (ABRAMO, 2007, p.37) dentro da malha urbana, identificados nos referidos planos.

Nesse sentido, as grandezas urbanas – isto é, as localizações, os preços, a verticalidade e a densidade populacional – seriam valores mais frequentemente estabelecidos por convenção. Além disso, sugiro a existência de uma assimetria de poder entre os agentes participantes do processo de emergência das convenções mercantis ligadas à estrutura residencial urbana. E em razão dessa assimetria, alguns participantes do mercado de localização poderão impor margens de ganho (*mark-up*) aos demais ou tentar introduzir diferenciações espaciais (inovações) que lhes proporcionem ganhos suplementares. (ABRAMO, 2007, p.81)

O fato de o mercado imobiliário encontrar essas vantagens de localização em planos elaborados pelo poder público resulta em uma perda de sentido nas intenções de elaboração de qualquer plano urbano, principalmente nas motivações por ganhos sociais que direcionam os esforços para sua implantação. Uma assimetria entre os interesses privados de ganhos por localização que exigem intenções de “verticalidade” e aumento de “densidade populacional” para fazer jus aos investimentos nos planos que pretendiam distribuir as melhorias urbanas a vários estratos sociais da cidade.

Sintoma esse do planejamento estratégico de cidades, que aponta as potencialidades de áreas da cidade em razão de uma maior competitividade frente às outras oportunidades de investimento possíveis e busca o consenso da população pautando-se na adaptação ao contexto global em que estão inseridas, por vezes deixando de lado outras urgências que até hoje são causas dos entraves no desenvolvimento urbano de cidades brasileiras.

Como já dito anteriormente neste trabalho, alguns exemplos brasileiros de aplicação de planejamento estratégico como modelo de desenvolvimento de projetos de renovação urbana encontraram dificuldades em justificar suas prioridades para além da simples valori-

zação dos potenciais construtivos dos locais em que se pretende investir⁵⁵. Ocupações informais, que deveriam ser prioridades na elaboração dos planos, são deixadas de lado e encaradas como uma questão solucionável posteriormente, tão logo seja possível realizar os investimentos urbanos pautados em ganhos por imagens e representações criadas para atrair investidores, como relata ainda Barbosa (2014):

Ao confrontar tal dinâmica de apropriação destas imagens e representações nas ações contemporâneas de renovação urbana propostas para os espaços estuarinos da Bacia do Pina, observamos que o “passado” deste pedaço da cidade é utilizado a partir de uma síntese dos discursos, de uma apropriação seletiva e parcial, dando relevância aos aspectos mais emblemáticos (o estuário como vitrine do Novo Recife) e omitindo aqueles com um teor mais crítico ou inconveniente para os objetivos políticos do presente (a herança de mocambos, palafitas, poluição e demais visualidades da desigualdade social brasileira). (BARBOSA, 2014, p. 71)

A assimetria entre a imagem proposta em planos elaborados pelo poder público e a imagem desejada pelo mercado imobiliário é flagrante ao enunciar as vantagens estritamente econômicas em um discurso para venda do projeto privado⁵⁶. Barbosa (2014) completa a afirmação, recorrendo ao projeto Novo Recife⁵⁷, de que as intenções democratizantes de planos públicos são deixadas de lado na apropriação dos mesmos planos, ou de parte deles, por investidores privados, em que pese a valorização do item especulativo que é anunciado

⁵⁵ Trago os exemplos de São Paulo com sua campanha para se tornar uma cidade global e do Rio de Janeiro que importou o modelo catalão de renovação urbana como legado de investimentos para megaeventos esportivos.

⁵⁶ Veremos, mais a frente no presente trabalho, que por vezes essa distância entre os projetos diminui à medida que os planos ganham publicidade e influência do mercado imobiliário para uma imagem que lhe convenha.

⁵⁷ A crítica em sua dissertação é mais abrangente e envolve uma gama de projetos para frentes d'água, mas, no caso, o autor recorre à imagem proposta no projeto Novo Recife para ilustrar a renúncia aos modos de ocupação mais tradicionais dos espaços estuarinos.

em um projeto de cidade competitiva, cujas mazelas devem ser erradicadas, pelos menos em imagem de peça publicitária, para garantir o retorno e a solvabilidade do investimento⁵⁸.

Assim, longe de se caracterizar enquanto ações que se preocupam com uma integração democrática da cidade do Recife – e de suas múltiplas formas construtivas – são ações que se preocupam mais em valorizar um tipo de uso do espaço estuarino, aquela arquitetura tida como moderna, espetacular e única ao comércio, em detrimento de modos de vida mais tradicional ou popular e de relações mais cotidianas do espaço. (BARBOSA, 2014, p.96)

É flagrante a diferença entre o que se propõe enquanto projeto de cidade e os modos tradicionais de ocupação da cidade e como restringe Barbosa (2014) e tentamos seguir a mesma linha de pensamento, essa questão está centrada no “espaço estuarino” ou, aqui na presente dissertação, nos espaços de frentes d’água em cidades que se pretendem inserir no mercado internacional com vantagens competitivas quanto às localizações de seu produto (solo urbano) frente às suas concorrentes por investimentos que justifiquem tais inovações urbanas.

O que se cria com a busca por inovações imobiliárias ditas diferenciadas é um quadro de incertezas donde qualquer plano mais responsável democraticamente não justificaria sua implementação. Contraditoriamente aos princípios do planejamento estratégico, cuja gênese descreveu-se nesse mesmo trabalho⁵⁹, no caso das propostas do mercado imobiliário para inovações em seus produtos, a antecipação desejada pelo modelo de planejamento não condiz com as razões para aplicação do mesmo. O produto a ser vendido, o espaço urbano,

⁵⁸ Como criação de demanda solvável na receita do planejamento estratégico de cidades, os projetos devem garantir antes de tudo a atração de compradores e usuários alinhados com a proposta anunciada.

⁵⁹ Ver 1.2 e a ‘gestão do desastre de trem’ do Major Whistler, que ficou conhecida e que buscava através do planejamento estratégico reduzir as incertezas em um projeto de desenvolvimento econômico.

é por si só incerto para restringir a razão da solvabilidade ao volume de investimento aportado. Ter a responsabilidade do desenvolvimento urbano nas mãos de investidores privados reflete as incertezas sobre as potencialidades de um terreno urbano em razão da sua rentabilidade projetada, mesmo que restrita por legislação de zoneamento e ocupação. Abramo (2007) descreve o quadro da seguinte maneira:

[...] numa sociedade em que o mercado é o meio de coordenação das decisões descentralizadas e onde essas decisões são interdependentes – já que o próprio julgamento que acompanha a tomada de decisão depende do resultado esperado desta –, os agentes encontram-se diante de uma **incerteza urbana radical**. Não podem mais reduzir as previsões a valores probabilizáveis, nem raciocinar de acordo com a hipótese das antecipações racionais, como faria um agente (hiper) racional. Sendo assim, é impossível imaginar a operação ortodoxa de reduzir a incerteza ao risco Knightiano⁶⁰, uma vez que a decisão crucial anula o caráter **ergódico** do processo mercantil. Estamos realmente num contexto de incerteza radical keynesiana, mas agora dentro de uma perspectiva espacial. (ABRAMO, 2007, p. 60, grifo nosso)

Tamanhas as variáveis no conjunto de fatores que corroboram para o sucesso de objetivos dentro de um planejamento urbano regido pelo modelo do planejamento estratégico de cidades, impossibilitam uma determinação “ergódica”⁶¹ para a proposta de renovação urbana. A contradição entre as metas pretendidas para o produto (renovação do espaço urbano) e a “incerteza urbana radical” ocasiona uma busca de um consenso pela proposta

⁶⁰ O economista Frank Knight (1921) sobre diferença entre a certeza de um resultado probabilístico, como o lançar de dados e a incerteza, que embora corresponda também a um estado futuro incerto, é definida por meio de variável aleatória, em espaço probabilístico não perfeitamente conhecido. Ver: LEITE; SANTIAGO; TEIXEIRA, 2015, p. 01.

⁶¹ Faço uso do termo também utilizado por Abramo (2007) apropriado de estudos matemáticos para restringir as variáveis de um todo dinâmico, baseando-se em sequências ou amostras, para resultados probabilísticos em intervalo unitário (0 ou 1).

apresentada, extrapolando os limites da atuação mercantil imobiliária e chegando aos meios de controle estatais para dirimir incertezas em face do investimento pretendido.

Naturalmente, a referência da discussão teórica serve como ilustração da hipótese levantada sobre como os planos estratégicos elaborados para o Recife colaboraram para reduzir as incertezas dos investidores imobiliários.

O desenvolvimento da crítica às propostas de renovação urbana no Recife, em particular o caso do Plano Urbanístico Recife-Olinda, nos traz ao exemplo que Barbosa (2014) refere-se como antecipação cognitiva dos investidores imobiliários. Juntamente com os responsáveis públicos encontraram uma resolução mais prática e lucrativa (consequentemente menos democrática) para reduzir os problemas com a incerteza⁶² da viabilidade dos investimentos, como a seguir:

Segundo Raquel Rolnik, após a proposta inicial ter sido lançada para debate público, com as eleições que mudaram as gestões públicas, o governo de Pernambuco não deu continuidade ao projeto, onde dois fatores contribuíram para detonar a possibilidade de implementação do projeto: i) a decisão do governo do Estado de se desfazer dos terrenos no perímetro do projeto, privatizando, por exemplo, a área onde hoje já está construído o shopping center na antiga fábrica da Bacardi; ii) a decisão do governo federal em leiloar o terreno da União no Cais José Estelita, arrematado pelas três empresas que hoje pretendem implementar na área o projeto Novo Recife. Segundo Rolnik, “no fim das contas, prevaleceram as negociações bilaterais a portas fechadas, sem conversa nem entre os entes federativos, nem entre os diversos órgãos setoriais envolvidos que os compõem, nem muito menos com a população da cidade”. (ROLNIK, 2012 apud BARBOSA, 2014, p.103)

⁶² Daí a referência teórica de Abramo (2007), donde no caso do Recife, a solução para a “incerteza urbana radical” foi encontrada sob a forma de “negociações bilaterais a portas fechadas”.

Em seu estudo, Barbosa (2014) recorre a uma declaração da então representante do Ministério das Cidades, Raquel Rolnik, acerca das decisões que ‘engavetaram’ o projeto público de renovação urbana para explicar o processo de esfacelamento do projeto Recife-Olinda, o que seria no caso uma tentativa de reduzir as incertezas que acompanhavam um projeto indicativo de potencialidades listadas no item “território de oportunidades” que acompanhou as propostas de planos estratégicos para o Recife⁶³. Entretanto, sem designar meios de concretizar os investimentos apontados, razão pela qual as mesmas oportunidades parecem ter sido apropriadas pelos investidores do mercado imobiliário em acordos bilaterais.

Abramo (2007) vai ainda mais a fundo no seu estudo sobre as incertezas do mercado imobiliário e o esforço para reduzi-las, por parte dos seus investidores, indicando que a predição do planejamento imobiliário (no nosso caso, em planos de renovação urbana particulares, extraídos de estudos públicos) tende a recusar pormenores locais que inviabilizariam seus projetos, tais como a possibilidade de um processo democrático de planejamento urbano, como vantagens de implantação melhores distribuídas entre os agentes da regulação urbana e também a seus beneficiários.

Ao recusarem a explicação microeconômica das regularidades macroeconômicas, esses modelos agregados viram nos exercícios econométricos verdadeiras varinhas mágicas que permitiam predizer o futuro. Então, a certeza econométrica reinará absoluta sobre a teoria econômica: em última instância, era o aval da hipótese da racionalidade paramétrica [...] Na verdade, o jogo do confronto mercantil exige que os agentes expressem seus atos baseados em antecipações e, portanto, procurem colher o máximo de informações possível. Nesse momento, os economistas parecem ter

⁶³ Segundo Barbosa (2001, p. 101), identificados na Região Metropolitana do Recife no Plano Metrópole 2010, no Projeto Capital e no Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda.

dados uma verdadeira guinada na forma de representar os indivíduos que participam do mercado. Daí em diante, as decisões descentralizadas seriam tomadas num ambiente em que a informação passa a ser um elemento-chave. (ABRAMO, 2007, p.33-35)

Ainda que no estudo de Abramo (2007) ele estivesse tratando da conduta de economistas ortodoxos da década de 1950⁶⁴ para tratar das dinâmicas do mercado imobiliário, antes mesmo do que chamaria também de modernização macroeconômica, faço uso da mesma analogia para indicar a importância da informação na tomada de decisões dos investidores do mercado imobiliário, agora em contexto de um alinhamento macroeconômico global que exige um comportamento igualmente cuidadoso acerca das antecipações do mercado frente às incertezas de um investimento em renovação urbana. Tal como segue:

E é então, no contexto de uma economia das antecipações que ressurge o projeto neoliberal de uma coordenação residencial exercida pelo mercado. Quando vemos que a hipótese das antecipações racionais produziu a quase-anulação da tradição keynesiana no debate macroeconômico, temos o direito de acreditar na sobrevivência da perspectiva crítica nos estudos urbanos. (ABRAMO, 2007, p.49)

A incongruência entre a perspectiva crítica em projetos urbanos coordenados pela administração pública e a simples tentativa de antecipação das dinâmicas de mercado por parte dos investidores imobiliários provoca um quadro em que uma simples decisão de projeto (ou, no caso das frentes d'água recifenses, uma lacuna na legislação⁶⁵) poderá modificar toda a previsão de desenvolvimento para um local.

⁶⁴ Para melhor compreensão ver Abramo (2007) – ‘Parte I – A coordenação pela convenção’ p.27-43

⁶⁵ Veremos que para o caso dos Planos Estratégicos recifenses, algumas brechas dadas aos investidores imobiliários e até mesmo preferência por resoluções mais simples, sem a devida administração do Estado sobre as intervenções urbanas, serão a causa da apropriação de informações estratégicas para o mercado imobiliário do Recife – ver 3.3 – Grandes projetos na área central do Recife.

É nesse sentido que vemos a importância do planejamento estratégico para o controle do desenvolvimento urbano, uma vez que é capaz de criar novos ordenamentos para que as melhores oportunidades sejam aproveitadas. De um estudo maior retiram-se os objetivos mais fáceis de serem completados, restando ao plano, como condição para sua completude, o sucesso dessas iniciativas menores. Valendo-se dessa dinâmica, Abramo (2007) resume o problema das decisões pontuais da seguinte maneira:

Teremos, daí em diante, uma cidade-mercado residencial caleidoscópica, cujo ordenamento espacial já não poderá ser conhecido de antemão: cada decisão de localização trará consigo o poder de fazer história, como insistentemente observou J. Robinson. Uma microdecisão individual será passível de resultar em uma macrotransformação da ordem urbana e temos aí justamente uma decisão crucial à dimensão espacial urbana. (ROBINSON, 1964 apud ABRAMO, 2007, p.60-61)

Juntando-se a cidade caleidoscópica, em que cada decisão de localização de empreendimento tem o poder de determinar a dinâmica imobiliária local, aos *mark ups* evidenciados por estudos públicos que dão o poder de antecipação aos investidores imobiliários, tem-se um quadro em que o plano estratégico público para os assuntos urbanos é a extensão de uma administração empresarial em que pesa mais o lucro de investidores como potencialidades indicadas.

Desse modo não é a bem dizer a boa gestão administrativa, responsável quanto às suas metas e custos, que motiva a abordagem estratégica. É a capacidade de identificar as potencialidades e reduzir incertezas do investimento que direciona os planos estratégicos, mais do que o desenvolvimento urbano integrado às necessidades do planejamento. Faz parte de um “jogo especular” segundo Abramo (2007), e serve para “provocar um movi-

mento de contágio por imitação”, em que a redução das incertezas age para legitimar a proposta especulativa.

Assim, a dinâmica do contágio mimético poderá servir estratégias oportunistas: conhecendo o caráter auto-referencial do mercado, algumas pessoas vão tentar insuflar bolhas de contágio cognitivo capazes de reajustar situações mercantis num sentido que lhes seja mais favorável. (ABRAMO, 2007, p. 131)

A análise teórica sobre os processos imobiliários contida em Abramo (2007) serve para ilustrar como um plano estratégico que, em sua proposta, depende dessas mesmas dinâmicas para se fazer consensual. O consenso nesse sentido não é mais que uma característica do mercado em legitimar as escolhas por uma área potencial dentro de um plano estratégico cuja incerteza do retorno do investimento seja menor. Apesar de um projeto de renovação urbana estar inserido em um plano estratégico e esses dois estarem inseridos por sua vez em uma situação de “incerteza urbana radical”, a estratégia é fazer com que os investidores imobiliários pareçam estar melhores informados que outros setores da sociedade civil.⁶⁶

Resta-nos agora tentar identificar os processos de antecipação cognitiva ocorridos no Recife em face de alguns planos estratégicos elaborados a partir do séc. XXI.

⁶⁶ Abramo cita as famílias, os consumidores do produto imobiliário, como alvo dessa estratégia de antecipação dos empresários (2007, p. 133).

4.3 Grandes projetos na área central do Recife

Nessa parte do trabalho, procuramos nos aprofundar na questão dos projetos para as frentes d'água da região central da cidade do Recife. A discussão acerca das dinâmicas econômicas e industriais, por vezes imbricadas entre questões de responsabilidade social maior como a habitação popular, foi importante para chegarmos aos questionamentos que colocaremos a seguir.

Não diferente de outros centros brasileiros, o centro histórico do Recife sofreu com o abandono característico após o incentivo à metropolização que fez com que os centros das cidades fossem esvaziados e, sem capacidade de responder imediatamente a uma mudança de suas atividades, estagnou-se economicamente perdendo investimentos para outras áreas da cidade.

Com alguma demora em relação aos países ditos desenvolvidos, o Brasil começaria a rever as questões do esvaziamento de seus centros históricos somente em meados dos anos 1980⁶⁷, período esse cuja inércia econômica, a bem dizer retração, impossibilitava que qualquer investidor pudesse apoiar projetos de renovação urbana.

Se a receita do planejamento estratégico ainda estaria por vir, a globalização já exigia medidas econômicas dos que pretendiam permanecer competitivos. Em matéria de renovação de centros históricos, a receita era manter-se flexível para os investimentos que poderiam vir.

⁶⁷ Harvey cita a movimentação para requalificação de centros urbanos como tendo início em 1950, segundo um “estilo consumista de urbanização”, que teria fomentado a “valorização de regiões urbanas degradadas”. (2005, pp. 175-176)

A maior capacidade de comunicação permitiu que o território se transformasse em mercadoria para ser consumida por cidadãos de renda elevada, investidores e turistas, deixando de ser prioritariamente o *locus* da produção para ser o *locus* do consumo. A globalização mudara o conceito de cidade, de destino final e permanência para o lugar dos fluxos. Verificava-se o domínio do trajeto, da transição ou do movimento em detrimento da troca e do encontro, tão comuns desde as sociedades primitivas. (CARRION, 1998; GLAESER et al., 2000 apud VARGAS; CASTILHO, 2009 p. 32)

Heliana Vargas e Ana Howard de Castilho em seu ensaio sobre a importância da intervenção em centros urbanos reforçam a ideia que a globalização trouxe a necessidade de transformação ou adaptação dos centros urbanos, de lugar da produção para o lugar do consumo. Não é que a cidade não fosse lugar de consumo anteriormente, mas as razões do crescimento e desenvolvimento urbano não poderiam mais estar pautadas apenas em investimento de excedentes das trocas de mercadoria efetuadas em uma cidade globalizada hipotética.

Essa mesma cidade globalizada, ainda hipotética, vivia momentos de crise fiscal em razão da perseguição do status competitivo que permitisse atrair investimentos privados. Subvenções fiscais e parcerias público-privadas fariam parte do caminho para a saída do déficit de arrecadação ocasionado por seus centros esvaziados de atividade comercial ou industrial.

Num contexto metropolitano, as vantagens de locação de plantas industriais ficariam restritas àquelas cidades próximas dos grandes centros que pudessem abrir mão das receitas sem comprometer seu orçamento global. Restou às capitais de centros metropolitanos uma abordagem competitiva diferente frente às suas vizinhas concorrentes por investimentos.

Entender a cidade como *locus* do consumo é também entender que sua imagem e cultura devem ser consumidas. Condicionar o desenvolvimento urbano à solvabilidade da cidade é sucumbir o planejamento urbano a uma estratégia de mercado.

O capital imobiliário e o poder público local tornaram-se grandes parceiros nesse processo. O primeiro foi capaz de criar localizações privilegiadas e induzir à demanda por intermédio da oferta. O segundo buscou a valorização positiva da imagem da cidade para a captação de investimentos externos destinados ao desenvolvimento da economia urbana. Juntos, adotaram o planejamento de mercado e introduziram as técnicas de marketing urbano (*city marketing*). (VARGAS; CASTILHO, 2009 p. 32)

Mesmo com algumas ressalvas às afirmações de que as atribuições do poder público e do capital imobiliário dentro do *city marketing* da cidade globalizada em Vargas e Castilho (2009)⁶⁸, fato é que esse mesmo marketing urbano, quer fosse ele público ou privado, é parte do processo que conduz qualquer tentativa de grandes intervenções urbanas. Não diferente de outras capitais de centros metropolitanos brasileiros, o Recife entraria nessa corrida por atração de investimentos para projetos de renovação urbana.

Podemos datar do final da década de 1980 os primeiros esforços para que o Recife entrasse na era dos projetos de renovação urbana. A redemocratização e o princípio de uma estabilidade econômica brasileira⁶⁹ nos anos que se seguiram possivelmente tenham colaborado para o quadro de recuperação de áreas do centro histórico do Recife.

⁶⁸ Resultado da pesquisa e motivação para o trabalho foi que, por vezes, o poder público confunde-se em seu papel de fomentador do desenvolvimento urbano e compra a ideia do capital imobiliário sobre um modelo ideal de cidade.

⁶⁹ Da segunda metade da década de 1980 podemos citar as eleições diretas e a constituinte como impulsos redemocratizantes e, apesar do grande passo para o Brasil neoliberal com as privatizações e a criação do Real ter sido apenas tomado na década de 1990, as bases exigidas pelas entidades financeiras internacionais já teriam começado a ser construídas.

O Bairro do Recife é o lugar de formação da cidade e o mais importante sítio histórico da cidade. Tendo sido objeto de ações de renovação urbana a partir dos anos de 1980, desempenha hoje a função de centro de negócios e decisão, principalmente os voltados à tecnologia de informação e às instituições governamentais. (LIRA; PONTUAL, 2007, p. 160)

Soando quase que redundante, a citação anterior reafirma o fato de que o Recife buscava ainda retomar a importância de outrora de seu centro histórico, a partir dos anos 1980. Dessa vez, não como um centro de circulação de mercadorias, apoiado nas atividades portuárias da cidade, mas com outra abordagem privilegiando a vocação do bairro como de centro de decisões e também valorizando a importância estético-cultural de seus edifícios históricos.

Para tanto a prefeitura fundou um escritório que cuidaria da articulação público-privada no processo de revitalização do bairro do Recife. Chamado de Plano de Revitalização do Bairro do Recife, ou simplesmente PRBR, começou a ser implantado em 1993 com a pretensão de ser diferente dos planos tradicionais mais tecnocráticos e com gestão pública. Pretendia-se aplicar uma proposta mais viável em termos de retorno econômico para investimentos privados.

O “Plano de Revitalização do Bairro do Recife” foi uma peça bem estruturada de “**planejamento estratégico**” que continha uma detalhada proposta de ações a curto e médio prazo, com dimensionamento físico e estimativa de custos das obras, apresentado como proposta para o Programa Integrado de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Prodetur. [...] o Plano tinha **três objetivos principais**, tendo como base operacional o conjunto dos Setores de Intervenção: 1. transformar o Bairro do Recife em um “**centro metropolitano regional**”, tornando-o um polo de serviços modernos, cultura e lazer; 2. tornar o Bairro um “**espaço de lazer e diversão**”, objetivando criar um “espaço que promova a concentração de pessoas nas áreas públicas criando um espetáculo urbano”; 3. tornar

o Bairro um **“centro de atração turística nacional e internacional”**.
(LEITE, 2006, p.22-23, grifo nosso)

Como bem observado por Leite (2006), a proposta de revitalização para o Bairro do Recife não esperava apenas a restauração dos imóveis da região que haviam sofrido com décadas de abandono, mas principalmente de reestruturar as funções do bairro para que as novas atribuições de seus edifícios fossem compatíveis às demandas de centros urbanos, ainda que históricos.

A primeira de algumas propostas urbanas nesse modelo que envolveria a região central do Recife não poderia ter uma proposição diferente do que os outros modelos globais exigiam de uma proposta de renovação urbana, ou segundo Vargas e Castilho (2009, p. 31), reinvenção urbana⁷⁰. A referência de outros centros colaborou para a formulação dos objetivos propostos enumerados aqui anteriormente, que Leite (2006) nos ajuda a entender definindo o que ele chama de “espetáculo urbano”, nos moldes da “reinvenção urbana” para procurar a reativação de um centro degradado, fazendo-se valer de suas potencialidades comerciais.

A noção de um espaço de “espetáculo urbano”, que iria caracterizar todo o Plano, é um indicador importante de uma política de enobrecimento, na medida em que confirma o foco predominantemente econômico das ações previstas, bem como o tipo de uso esperado para cada uma delas. Para viabilizar a implementação da proposta, foram estabelecidos alguns “elementos estruturadores” [...] convergentes com as políticas de enobrecimento do urbanismo empresarial: a construção de uma nova imagem da cidade, através da valorização dos usos econômicos do patrimônio cultural e da espetacularização do espaço urbano, como forma de

⁷⁰ Para as autoras, as propostas de renovação de centros urbanos entre os anos de 1980 e 2000 se enquadram no modelo de reinvenção, em que objeto da proposta de renovação adequa-se aos novos modos de vida, “reflexo de um novo modo de produção (flexível)”.

reativar os fluxos de investimentos para a economia local. Esta imagem [...] previa a concentração de escritórios de grandes empresas e corporações, reforçando, no Bairro, a “imagem de espaço central e nobre da cidade”. (FORTUNA, 1997; ARANTES, 2000 apud LEITE, 2006, p.23-24)

Figura 9: Rua do Bom Jesus no Bairro do Recife



Fonte: Ferreira Fotografia

Para evidenciar a construção de um pensamento urbano que abranja os conceitos de projeto urbano com características desse “urbanismo empresarial”, não seria necessário seguir com uma análise muito a fundo sobre cada uma das propostas. Tampouco avaliaremos o fato de a Rua do Bom Jesus (Figura 9)⁷¹ ter sido um exemplo de resultado das intervenções do referido plano devido ao “tratamento diferenciado que a Prefeitura dispensava, através dos serviços urbanos de limpeza, segurança e iluminação” (LEITE, 2006, p. 26), em uma intenção de fazer a mesma servir como exemplo de intervenção ao resto do bairro.

⁷¹ Uma das ruas mais tradicionais do Recife antigo, a rua ocupa um lugar privilegiado bem próximo ao Marco Zero e abriga equipamentos culturais diversos.

Mesmo assim, apesar do exemplo bem-sucedido do *Polo Bom Jesus*, pelo menos nos termos do que se esperava do projeto que estava inserido no programa *Monumenta* do IPHAN⁷², o escritório criado para o PRBR acabaria por perder a gestão das parcerias para melhorias urbanas e passaria a cuidar somente de articulações para eventos na região. Talvez em razão da flexibilidade demandada aos projetos de renovação de centros urbanos (VARGAS; CASTILHO, 2009, p.31) que o escritório tenha seguido tal percurso. Nesse caso em específico, seria o anúncio de seu fechamento, por volta de 1997 (LACERDA, 2007, p. 629).

As propostas do programa do IPHAN estavam dessa maneira inseridas em um contexto global de busca por capitalização do ambiente construído em centros históricos, seguindo a cartilha do Banco Interamericano de Desenvolvimento para o investimento em renovação urbana desse tipo de área, que se tornou comum a partir dos anos 1980 em cidades latino-americanas.

Arantes (2006) nos traz uma leitura precisa da questão que vivera toda a zona central da cidade do Recife em seu percurso de importância estratégica para circulação de mercadorias seguida de estagnação econômica e degradação para então adotar políticas de renovação urbana. Para o autor, as instituições financeiras multilaterais⁷³ foram parte determinante na adoção de políticas públicas tanto para o “esforço desenvolvimentista de industrialização tardia, nas décadas de 60 e 70, quanto o ajuste estrutural que o sucedeu, a partir da crise das dívidas, no início dos anos 80” (ARANTES, 2006, p.63). Isso corrobora

⁷² Como relata Leite (2001, p.70), as diretrizes para o programa *Monumenta* eram orientadas pelo BID e buscavam primordialmente arrecadar “fundos rotativos municipais” para aplicação em outras áreas que não gerassem a mesma renda que os *cases* de sucesso.

⁷³ Banco Mundial e BID, segundo o autor.

com a necessidade de antecipação, nas propostas urbanas, de como se dará a rentabilidade econômica de determinada intervenção, numa abordagem financeirizada como estratégia para a renovação urbana. Muito além de simplesmente regularizar a situação da crise fiscal das cidades em um ajuste de despesas, a estratégia envolvia um ajuste urbano que tornasse as cidades “máquinas de produzir riqueza”⁷⁴.

Não é casual que o ponto central do ajuste urbano para o BID e o Banco Mundial, desde o início dos anos 80, seja a construção de alternativas de mercado para o financiamento das cidades, em substituição ao padrão interno, que ruína. Para os dois bancos, são quatro as novas modalidades de acesso ao crédito para “cidades financiáveis”: a) a criação de agências privadas de intermediação financeira (*enclave agencies*), legalmente independentes e responsáveis pela implementação de projetos e captação de recursos no mercado; b) as parcerias público-privadas (PPPs) e concessões para operação e ampliação de serviços e infraestrutura urbanos por empresas privadas de capital aberto; c) a captação de recursos no mercado de crédito nacional e internacional, com a emissão de títulos e a cotação de ratings municipais; d) a criação de taxas especiais ou emissão de títulos distritais para realizar melhorias urbanas concentradas em um determinado bairro ou perímetro. O objetivo desse novo sistema de financiamento é tornar as municipalidades “autossustentáveis” e, no limite, autofinanciáveis no mercado privado. Recorrendo a esse tipo de recurso, os municípios passam a apostar em obras e investimentos que apresentam taxas de retorno, no mínimo, equivalentes aos custos do capital emprestado, em uma concepção da ação pública cada vez mais financeirizada. (ARANTES, 2006, p.67)

A questão do ajuste urbano não ficaria apenas no incentivo a uma abordagem mais responsável financeiramente (melhor dizendo estratégica) para os planos de renovação de áreas centrais degradadas. O contexto metropolitano também se insere no planejamento

⁷⁴ Pedro Arantes ainda faria referência à posição do planejador nesse contexto, em que se confunde sua posição com a de um empreendedor, planejando em termos gerenciais, recorrendo a Peter Hall (1995). (ARANTES, 2006, p.66)

das instituições financeiras multilaterais. Assim sendo, ainda no início dos anos 2000, mais precisamente em 2002, o Plano Metrópole Estratégica buscava aproveitar a posição privilegiada da área central do Recife como articuladora das diversas frentes de desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (RMR), em particular os polos industriais de SUAPE ao sul e de Paulista/Goiana a norte, reservando para área uma proposta de desenvolvimento econômico através de um polo turístico-cultural chamado de “Território estratégico 1 – Recife/Olinda”. Pautava como premissa da proposta os ditos vetores de desenvolvimento “habitabilidade e competitividade”, buscando com o crescimento econômico melhorar a qualidade de vida no bairro e inserir a RMR na rede mundial e nacional de cidades, para assim “projetar o futuro da metrópole no mundo globalizado” (CONDEPE/FIDEM, 2002).

O Plano Metrópole Estratégica, elaborado em 2002, constitui o mais recente e completo trabalho sobre a RM do Recife. Foi elaborado pela Agência Condepe/Fidem em parceria com o Ipea e Cities Alliance/Banco Mundial e aprovado pelo Conderm. O plano está embasado em dezesseis estudos técnicos: i) estudos gerais, que analisam a demografia, a dinâmica econômica, a pobreza e distribuição de renda, o meio ambiente, o trabalho, os atores sociais e as finanças; ii) estudos sociais, que tratam da educação, saúde e segurança pública; e iii) estudos físicos territoriais, que abordam o transporte, o saneamento, a habitação, os resíduos sólidos, os serviços municipais e o uso do solo. Além desses estudos, foram elaboradas análises do território metropolitano com a identificação de nove áreas para intervenção programada que contemplam os territórios mais simbólicos e de equipamentos de caráter metropolitano da RM do Recife. (IPEA, 2015, p. 29)

Em termos de planejamento metropolitano, o Plano Metrópole Estratégica não seria muito diferente do Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR) – Me-

trópole 2010 elaborado apenas alguns anos antes. O PDRMR traria com siglo uma inovação em relação aos planos anteriores, cujo foco era nas nucleações da RMR. Para o Metrópole 2010, o foco seriam os “Territórios de Oportunidades” em um diagnóstico específico para o que cada zona poderia oferecer de “específico” e “irreprodutível”.

Uma nova proposta para o planejamento metropolitano deve, como diretriz fundamental, ser dirigida para um processo de requalificação do espaço urbano, isto é, a agregação de valor àquilo que existe de específico, de irreprodutível, e que está vinculado à ideia de lugar. Seria uma proposta que parte da diversidade das unidades ambientais e das paisagens significativas, em termos de valores da natureza, cultura e história. Isto significa abandonar a visão quantitativa do espaço e substituí-la por outra que ressalte as qualidades de cada parte identificada do espaço urbano. A ideia de diversidade de formas de urbanização é fundamental neste processo. Além da determinação de unidades formais do espaço, é necessário, ainda, buscar os elementos que dão unidade e mantêm a agregação entre estas partes em um tecido único. Isto significa reconhecer as grandes estruturas do espaço urbano, sejam elas materiais ou imateriais. (PDRMR, 1998, p. 55-56 apud BITOUN; SOUZA, 2015, p.514).

Uma tendência comum da identificação de potencialidades locais entre os dois planos reservou à área de Recife e Olinda uma vocação para exploração das riquezas culturais do espaço construído, inclusive com a diversidade de estilos presentes na zona central do Recife como um fator de exclusividade frente a outros centros urbanos. Mas seria uma potencialidade diferente a responsável pela reativação imobiliária e produtiva que seria identificada para seguir com o plano de renovação urbana da zona central, indicada no Plano Metrópole Estratégica, como caminho para a viabilidade econômica.

Faço referência aqui ao projeto do Porto Digital lançado em 2000, não como um plano urbanístico, mas como uma proposta de parceria público-privada que buscou criar

um parque tecnológico para que empresas pudessem assim ocupar o Bairro do Recife. Trata-se de um plano nos moldes do planejamento estratégico, mas os atributos estritamente técnicos de um plano de renovação urbana não regem a tônica do processo de renovação urbana, mas principalmente suas possibilidades econômicas que, através do consumo das ideias que sustentam o plano, buscaram parcerias que pudessem financiar as intervenções propostas.

As transformações restringiram-se à infraestrutura tecnológica e a recuperação de alguns imóveis localizados no bairro para sediar empresas de tecnologia. Já falamos aqui nesse mesmo trabalho das propostas para a OUC Água Espraiada em São Paulo, tendo a Av. Berrini como lugar projetado para ser sede de empresas do terciário avançado e como isso exigiu das construtoras a elaboração de edifícios inteligentes (FERREIRA, 2003, p.115). No caso do Recife, a proposta de sediar empresas de tecnologia gerou uma agência específica para, além de gerir o desenvolvimento tecnológico da região, promover a adequação de edifícios e da infraestrutura tecnológica necessária, nos moldes do ajuste urbano que Arantes (2006, p.67) diagnosticou como necessário ao financiamento de projetos urbanos pelas entidades financeiras multilaterais.⁷⁵ A presença de agências como o Porto Digital em Pernambuco se faz assim necessária para o sucesso de implantação de um plano estratégico de desenvolvimento local que dê suporte a produção de grandes projetos de renovação urbana, ao mesmo tempo em que são elas mesmas parte de um processo de financiamento, melhor dizendo, justificativa para financiamentos em projetos urbanísticos.

E é assim que da interseção entre os dois planos estratégicos de 1998, o Metrópole 2010 e o de 2002, Metrópole Estratégica (Figura 10), restaria a elaboração de uma propos-

⁷⁵ Sobre o item 'a' da agenda do BID para que as cidades se tornem financiáveis em Arantes, op. cit., p.75.

áreas em que se pretende fazer renovação. É ainda uma tentativa de identificação de oportunidades de investimento, utilizando-se de projetos previamente elaborados em uma intenção de criação de uma rede ou circuito de equipamentos urbanos ao longo da área costeira das duas cidades, como relata Braga (2013) a seguir:

O Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda é fruto de um convênio assinado em abril de 2005 (com previsão de implantação de quinze anos) entre as prefeituras de Recife e Olinda e os governos federal e estadual. Ele decorre da junção de projetos anteriormente desenvolvidos de forma independente, sem articulação, com a finalidade de “contribuir com o desenvolvimento histórico, cultural, tecnológico e econômico de toda a região” (VIEIRA, 2008, p. 199, 200). Nesse sentido, ele não cria uma nova proposta, apenas reúne sob a mesma denominação projetos diversos distribuídos em sua área de abrangência. (BRAGA, 2013, p.197)

No entanto, seria o Projeto Urbanístico Recife-Olinda que, ao mesmo tempo em que prestaria tributos ao legado do Complexo Turístico-cultural Recife-Olinda dizendo que “consolida esta concepção e propõe intervenções e instrumentos para promover a integração do planejamento e da gestão territorial com a gestão das atividades turístico-culturais do centro da Região Metropolitana do Recife”, no entanto seria ele mesmo “uma intervenção urbanística, de gestão e de apropriação do território, estabelecendo circuitos entre os seus quatro territórios - Olinda, Tacaruna, Recife e Brasília Teimosa -, onde estão distribuídos dezoito núcleos culturais” (BRASIL, 2006, p. 05-06), núcleos esses identificados no plano anterior (Plano Metrópole Estratégica).

O Projeto Recife-Olinda tem uma proposta que apresentou em simulações gráficas as possibilidades construtivas de suas áreas de renovação e busca comprovar sua viabilização em números através da articulação público-privada, assim como sugere as potencialidades

para cada núcleo de intervenção pretendido. Para a implementação do plano, o projeto sugere a criação de uma “entidade que agregue as responsabilidades e as atribuições dos quatro entes públicos envolvidos” (BRASIL, 2006). Sem maiores definições de qual seria a estrutura administrativa dessa entidade, o plano sugere que como condição para o sucesso da empreitada:

[...] a sociedade implementadora constitui-se como elemento eminentemente prático da operação, sendo a entidade responsável, por si ou através de terceiros, pela realização de todos os atos necessários à execução da intervenção programada. (BRASIL, 2006, p. 63)

Em 2003, o leilão de um terreno dentro do Setor 04 (Cais José Estelita e Cais de Santa Rita) mapeado no Plano Urbanístico Recife-Olinda viria contribuir para frustrar os planos da articulação pública para a sua implementação. O leilão de um terreno no cais de Santa Rita, além de frustrar a completude do Setor 04 do Plano Urbanístico Recife-Olinda e alterar suas garantias de viabilidade financeira, fez surgir as duas torres conhecidas como “Torres Gêmeas” e batizadas como Píer Duarte Coelho e Píer Maurício de Nassau (Figura 11).

Tamanha foi a controvérsia envolvendo o arremate do terreno que originou as torres de 41 andares que, entre outras ações na justiça, essa do Ministério Público Federal faz menção ao plano do Complexo Turístico-cultural Recife-Olinda (que daria bases ao Plano Urbanístico Recife-Olinda) e pede a tutela das edificações:

5 – o Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda 2003, ressalta a diretriz de se propor novos índices de densidade que assegurem privilegiar a leitura da paisagem e controle dos gabaritos das edificações do Cais

José Estelita. Deve-se traçar nova regulamentação com baixa taxa de ocupação, recuos amplos, superiores aos atuais exigidos pela Lei n.º 16.176/96 e explorar a possibilidade de utilização de um padrão de gabarito escalonado, permitindo maior verticalização nas parcelas mais próximas ao Cabanga e viaduto Joana Bezerra e mais limitado nas vizinhanças do sítio histórico de São José e área portuária. (BRASIL, 2005, p. 03)

Mas é interessante como muitas questões levantadas por trás da propaganda pelo projeto exercida pelo mercado imobiliário faz parecer que o mesmo faz parte de um plano maior, tal como teria sido divulgado anteriormente nos Planos Estratégicos para a região metropolitana do Recife. O plano do Complexo Turístico-cultural Recife-Olinda realmente tinha a premissa de articular diversos projetos isolados, baseando-se em equipamentos âncora para viabilizar os projetos secundários, de menor atratividade, num “processo de requalificação urbana e valorização cultural” (BRASIL, 2006, p. 06). Em uma coluna do

Figura 11: Torres Píer Duarte Coelho e Píer Maurício de Nassau no Cais de Santa Rita



Fonte: Porto do Recife S.A.

jornal Diário de Pernambuco, a jornalista Tania Passos falaria sobre as duas torres:

As duas torres são apenas o início de uma transformação na área, em função do projeto do Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda, que se estenderá do Cais José Estelita até a área dos Coqueirais, em Olinda. A mesma construtora adquiriu em leilão a faixa do Cais Estelita voltada para o rio. "As torres anteciparam o projeto, confirmando o desejo do recifense de habitar o Recife Antigo. O bairro de São José era uma fronteira natural de urbanização, tanto pela estrutura disponível quanto por sua história, e sua dinamização é um sonho antigo", afirmou Marcos Dubeux. (PASSOS, 2009)

A maneira como se confunde o planejamento técnico estatal ou contratado pelo Estado com as propostas dos agentes imobiliários no momento em que são veiculadas nos meios de comunicação tradicionais ajudam a criar o consenso necessário para a aprovação popular dos projetos. Ao mesmo tempo em que os grupos questionadores do processo de aquisição do terreno e de aprovação do projeto das torres procuravam demonstrar o quanto era danoso à qualidade do ambiente urbano a construção dos edifícios, o mesmo viria se tornar um sucesso de vendas.

Dessa forma constrói-se uma avaliação positiva da administração local que incentiva o chamado desenvolvimento urbano apoiado pela produção imobiliária privada, além disso, o que segue sendo propagado nas reportagens dos jornais tradicionais é que o projeto público sugeriu e incentivou esse tipo de apropriação da referida área da cidade. Em verdade, as contradições estão evidenciadas e as opiniões entre os diversos entes públicos não são consensuais àquelas daqueles que são responsáveis pela aprovação e legitimação do projeto privado⁷⁷.

⁷⁷ Diz-se da administração executiva e suas articulações partidárias legislativas apoiadoras do projeto de iniciativa privada, enquanto entidades acadêmicas e jurídicas questionavam o processo de aprovação.

Em 2008 ocorre o leilão do terreno da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) em uma área estratégica para o plano do Complexo Turístico-cultural Recife-Olinda e também para o Plano Urbanístico Recife-Olinda. O terreno do Cais José Estelita então é também adquirido pela iniciativa privada, que para a área apresenta uma proposta de projeto chamado Projeto Novo Recife, com propostas de aproveitamento um pouco diferente das premissas dos planos públicos anteriores.

É importante salientar que historicamente a área do Cais José Estelita colaborou com o escoamento da produção de açúcar do Estado, mas sofreu com os anos de retração das atividades portuárias e industriais na capital e com a desativação da linha férrea. Assim permaneceu “esquecida” até os diagnósticos dos planos estratégicos.

Nesta constante busca de chão no Recife, até o próprio Cais José Estelita, atualmente palco da polêmica em torno do Novo Recife constitui-se como um desses terrenos conquistados à maré. Entre as décadas de 1930 e 1950, em virtude do processo de modernização ocorrido na cidade, os bairros do Recife, de São José e Santo Antônio foram alvo de planos urbanísticos e de intervenções físicas, dentre as quais a construção das Avenidas Guararapes e Dantas Barreto, além da construção do Cais José Estelita, concluído no fim da década de 1930 a partir de sucessivos aterros (PONTUAL, 2007). Pensado inicialmente como expansão do Porto do Recife e aterrado para o abrigo de galpões de armazenamento, o Cais José Estelita passou depois a integrar também um Pátio Ferroviário. Este novo cais do Recife se consolida apenas no início da década de 1950 e suas obras de urbanização, tais como muro de contenção, calçamento, arborização e iluminação – finalizadas na década de (PONTUAL, 2007, apud BARBOSA, 2014, p.74)

Barbosa (2014) aponta o fato de o Cais José Estelita ser ele mesmo fruto de planos urbanos em que se buscou o aumento de terrenos disponíveis para o crescimento da zona central da cidade (Figuras 12, 13 e 14). Ele se juntaria a outros terrenos presentes no plane-

jamento urbano público pela característica de sua propriedade, à época do plano sendo ainda de uma empresa pública, a RFFSA.

Os apontamentos de terrenos de propriedade pública e a presença dos mesmos em planos estratégicos diversos produzem *antecipações cognitivas* (BITOUN, 2001) ou *mark ups* (ABRAMO, 2007) que seguem direções contrárias das intenções de aproveitamento dos mesmos terrenos com garantias de justiça social nos investimentos necessários.

Assim, a partir da análise do Projeto Capital nos aproximamos da análise anterior desenvolvida por Bitoun (2001) sobre este plano: planos estratégicos, como este em questão, apresentam a finalidade de apontar prioridades de investimento, calcados numa concepção urbana vinculada aos recentes processos de globalização e internacionalização do capital. Ao produzirem estes planos de ação, desenvolvem uma retórica que afirma considerar as desigualdades sociais, econômicas e culturais brasileira, mas, na verdade, apenas mantêm “as mesmas cumplicidades” que alimentam essas desigualdades, produzindo cenários e antecipações cognitivas que podem fortalecer o status quo e ampliar os problemas democráticos de nossas cidades. (BITOUN, 2001 apud BARBOSA, 2014, p. 100)

O Projeto Capital⁷⁸ a que se refere Barbosa (2014) no trecho acima é um projeto que ainda não havíamos citado no presente trabalho até então. Como iniciativa da prefeitura do Recife, não possuía ainda o potencial de articulação que os outros projetos para a Região Metropolitana apresentavam, mas a colaboração da visão de Bitoun (2001) que ele traz nesse

fragmento de seu trabalho nos ajuda a entender como os planos estratégicos podem “ampliar os problemas democráticos”, pois se dizem contrários à imposição tecnocrática dos planos diretores, mas abrem espaço para a influência dos produtores imobiliários privados a

⁷⁸ Anunciado como PLANEST e rebatizado pela Lei 16420/1998 como Projeto Capital, recebeu aporte de R\$ 600.000 para a sua execução como planejamento estratégico municipal desenvolvido no ano de 1998.

ponto de os estudos de técnicos contratados pelos entes públicos se confundirem com as propostas das empreiteiras.

Figura 12: Proposição do Complexo-turístico Cultural Recife/Olinda para o Cais José Estelita (2003)



Fonte: Macêdo, 2010.

Figura 13: Proposta do Projeto Recife-Olinda para o Cais José Estelita (2006)



Fonte: High Plan, 2004.

Figura 14: Proposta inicial do consórcio adquirente do terreno do Cais José Estelita



Fonte: GL, 2012.

Um fórum de discussões na internet com a temática do planejamento urbano, o site Direitos Urbanos do Recife, publicou uma carta enviada ao jornal Folha de São Paulo em resposta a uma matéria sobre o projeto Novo Recife. Entre outros erros apontados pela arquiteta Cristina Gouvêa, destaca-se que o jornal havia cometido o engano de publicar uma simulação feita ainda pela equipe do Plano Urbanístico Recife-Olinda como sendo da equipe do consórcio Novo Recife, adquirente do terreno (Figura 15). Na carta, Gouvêa (2012) ainda procuraria dar razões ao fracasso do projeto urbanístico:

Por falta de sustentabilidade política ou pelo desinteresse do empresariado em aderir à proposta, o Recife-Olinda não foi adiante como o projeto intersetorial que era e acabou abrindo caminho para que grupos privados adquirissem terrenos da união para promover incorporação imobiliária descompromissada com as diretrizes urbanísticas que este macroprojeto bem definia. (GOUVÊA, 2012)

Figura 15: Jornal Folha de São Paulo indicando o Projeto Recife-Olinda como sendo o Novo Recife



Fonte: Gouvêa, 2012.

O diagnóstico de Gouvêa (2012) é preciso ao apontar ao mesmo tempo duas possíveis causas do insucesso do Projeto Urbanístico Recife-Olinda e ainda aponta a possibilidade de ter sido o plano que abriu caminho para a iniciativa privada investir nos terrenos públicos apontados no projeto. Entretanto, a matéria na Folha de São Paulo não seria a

única nesse sentido a confundir o planejamento urbano com investimento imobiliário. Aqui no presente trabalho já citamos uma declaração de um diretor da Moura Dubeux⁷⁹, que ao ser perguntado sobre as perspectivas de atuação no bairro de São José à época da construção das “Torres Gêmeas”, disse que a “dinamização” da região seria um “sonho antigo” (PASSOS, 2009).

É também preciso o diagnóstico de Barbosa (2014) no sentido de apontar-nos a maneira como grupos hegemônicos conseguiram modificar as premissas do projeto público desrespeitando as diretrizes de justiça social e de preservação do patrimônio da cidade do Recife. No trecho a seguir, Barbosa (2014) procura avaliar o projeto de implantação da “Linha Verde” que viria ser chamada de “Via Mangue” em que o terreno do Cais José Estelita aparece como “gleba passível de incorporação”.

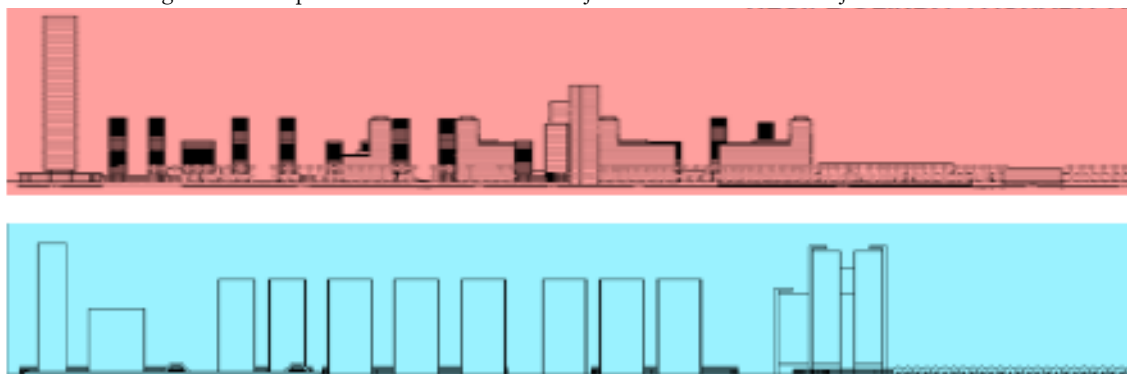
A observação deste mapeamento estratégico permite-nos chegar a duas conclusões: primeiro, os grupos hegemônicos da cidade conseguem impor/reforçar seus anseios e projetos de cidade a partir de um duplo poder: o conhecimento estratégico e a propriedade do solo. Segundo, os desígnios de determinados grupos hegemônicos da cidade conseguem ser colocados em projetos (construção de discursos, importação de imagens) e ações (modificação de paisagens), mesmo que a concretização de seus anseios demore a se realizar. Tais intervenções demonstram que somente alguns grupos da cidade consegue desenvolver desígnios a ser implementados no longo prazo, esperando o momento político e econômico adequado para construção de seus projetos de incorporação imobiliária. (BARBOSA, 2014, p.112-113)

⁷⁹ Moura Dubeux Engenharia que faz parte do consórcio que adquiriu o terreno do Cais José Estelita em leilão e é responsável pela construção das torres Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho, no bairro de São José.

Até a conclusão da pesquisa de Barbosa (2014) o projeto Novo Recife não teria começado a ser construído, nem tampouco terá começado até o momento da entrega do presente trabalho, o que corrobora ainda mais para a precisão do diagnóstico dele sobre os caminhos para a construção de seus projetos em “duplo poder”: o projeto da incorporadora já é entendido como parte do projeto público e a propriedade do terreno não é mais pública. Para além disso, os anseios por gabaritos mais altos que os propostos pelo Projeto Urbanístico Recife-Olinda já estão aprovados através Plano Específico para a região do Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga (Lei nº 18.138/2015) (Ver Figura 16 e Tabela 1). Entretanto, faz-se notar que nem sempre as ações dos investidores imobiliários são em longo prazo como ele coloca. Casos já visitados aqui como o das “Torres Gêmeas” e outras aprovações de projetos de edifícios antes da aprovação da “lei dos 12 bairros” (Lei nº 16.719 /2001), que não veremos aqui, demonstram a noção de urgência dos construtores para que seus projetos possam ser aprovados em tempo⁸⁰.

⁸⁰ Discute-se principalmente sobre as sentenças judiciais aplicadas à construção das Torres Gêmeas desde pedidos de anulação do leilão do terreno em que foram construídas até ação civil pública para adequar o projeto às diretrizes do plano estratégico, sendo todas as tentativas de embargo nulas, dada a agilidade da incorporadora em reagir e continuar a empreitada. Para a lei dos 12 bairros, fala-se da corrida por aprovação de projetos que seriam rejeitados em legislação nova mais restritiva.

Figura 16: Comparativo de alturas entre o Projeto Recife-Olinda e o Projeto Novo Recife



Fonte: Macedo, 2010.

Tabela 1: Aproveitamento de terreno entre o Projeto Recife-Olinda e o Projeto Novo Recife

	área terreno	T. área construída	coeficiente	% utilizado
Projeto Recife-Olinda	101.700m ²	352.186m ²	$\mu = 4$ [406.800m ²]	86%
Projeto Novo MD e Cia	101.700m ²	440.605m ²	$\mu = 3$ [305.100m ²]	100%

Fonte: Macedo, 2010.

Mas também era urgente a proposta da Prefeitura do Recife de fazer valer os Planos Estratégicos e conseguir explorar melhor a área central da cidade nos moldes do “ajuste urbano” (ARANTES, 2009) necessário para manter a cidade competitiva na busca por investimentos. Sendo assim, em 2010 a Prefeitura do Recife lança uma proposta de requalificação das áreas do porto, em especial para os armazéns no entorno do Marco Zero. O Projeto Porto Novo Recife se apresenta como uma Operação Urbana que busca se integrar ao projeto de recuperação do bairro implementada pelo setor público, onde se incluem entre outros investimentos: o Centro de Artesanato, o novo Terminal de Passageiros e o Museu Cais do Sertão. Inaugurou os primeiros armazéns arrendados em 2014 e tem ainda como proposta a construção de: um hotel e marina de padrão internacional, um centro de convenções e o empresarial atlântico (em requalificação de armazéns desativados do porto).

Os planos de revitalização dos armazéns do porto do Recife faziam parte do plano estratégico para a cidade, mas ganharam motivação especial pelo fato de a cidade ser uma das sedes da Copa do Mundo de futebol de 2014, assim o Terminal Marítimo de Passageiros entraria no Programa de Aceleração do Crescimento⁸¹ para o evento. Também para a iniciativa estatal restaria a qualificação dos armazéns que abrigam o Centro de Artesanato e o Museu Cais do Sertão.

Sintoma da urgência em revitalizar a área do porto, os armazéns concedidos à iniciativa privada não responderam da maneira como o plano estratégico previa. Das inúmeras intervenções previstas (Figuras 17 e 18), foram realizadas apenas as dos armazéns 12 e 13, mais próximos do Marco Zero e com um programa mais simples de ser implantado. Para os conjuntos empresariais prometidos, bem como a marina, hotel e centro de convenções, talvez os concessionários ainda estejam “esperando o momento político e econômico adequado” (BARBOSA, 2014).

Figura 17: Marco Zero e Bairro do Recife – Projeto Porto Novo Recife



Fonte: Porto Novo Recife S.A., 2010.

⁸¹ PAC da Copa, como ficou conhecido, o programa serviu para financiar a infraestrutura esportiva e de transportes para as cidades-sede.

Figura 18: Bairro do Recife e Cais de Santa Rita – Armazéns concessionados em destaque



Fonte: Porto Novo Recife S.A., 2010.

O que a localização destes armazéns revela? Toda esta parte sul do bairro do Recife Antigo se localiza no caminho contínuo traçado pelas reformas e projetos aqui outrora revelados, completando/solidarizando elos das diversas antecipações cognitivas preconizadas para a frente líquida da cidade...Assim, o Marco Zero do Recife passa a ser, também agora, o marco inicial de uma nova reocupação de espaços da cidade por projetos hegemônicos que, se feitas conforme se planeja, construirá uma sequência de “novos Recifes” modernos e perceptíveis aos olhos de todos: primeiro o Porto Novo Recife, que se estende agora em suas operações até o Cais de Santa Rita. Cais este, sem surpresa, vizinho das Torres Gêmeas, nada integrada ao espaço atual, mas totalmente condizente com as operações pensadas ao porto em processo de modernização. A pouco mais de 1km das Torres Gêmeas começa o Cais José Estelita, sinalizado agora como o Projeto Novo Recife e seu complexo de torres de alto impacto na paisagem. (Barbosa, 2014 p.118-119)

E das intenções de um planejamento estratégico que se pretendia articulado, administrado e fiscalizado por uma sociedade implementadora, restaram ações, se não isoladas, descompassadas, à mercê da boa vontade dos investidores e concessionários que, até o momento, parece que não sentiram que é o momento adequado.

5 Considerações finais

Da experiência de planos estratégicos para cidade do Recife podemos tirar algumas conclusões preliminares que poderão nortear um questionamento mais específico para outras propostas num mesmo contexto. A contratação via administração pública de projetos nos moldes do planejamento estratégico não garantiu que os investimentos necessários fossem feitos para que as renovações pudessem ser concluídas. Tampouco limitou a atuação dos representantes do mercado imobiliário enquanto atores econômicos e investidores, como também foram eles mesmos, aparentemente, partícipes de algumas decisões políticas dentro do percurso de aprovação e divulgação dos planos públicos.

Enquanto parte vital das proposições para melhorias de espaços ditos degradados, cujas administrações públicas buscam uma readequação ou requalificação dentro de uma conjuntura de impossibilidade de financiar ela mesma as intervenções necessárias, a atuação do mercado imobiliário se mostra necessária. Porém, sem os devidos instrumentos para fazer valer uma intenção mais ampla de desenvolvimento global na cidade, mesmo que apenas encabeçados por intervenções pontuais, não se mostra vantajosa a propagação de planos que não protejam suficientemente da especulação imobiliária gerada com as antecipações cognitivas que esses mesmos planos produzem.

Se comparados com modelos como os planos diretores e as leis de zoneamento, a abordagem estratégica se mostra mais efetiva no sentido de produzir mudanças pragmáticas e dentro de um escopo de prazo mais curto. Também se pode chegar a especificações muito mais adequadas ao que se pretende, uma vez que pontualmente cada projeto pode ser pensado com base no efeito local que provocaria. No entanto, o pragmatismo que se prega re-

duz-se às possibilidades de investimento na cidade pelo mercado imobiliário para que a intervenção não prejudique a saúde financeira da administração pública local.

Entre discussões sobre a lei de responsabilidade fiscal e manutenção de planos de prazo maior que o projeto de governo dos administradores públicos que não entramos no presente trabalho, falta garantia de que algum plano estratégico sobreviverá ao desinteresse do mercado ou mesmo de administrações subsequentes àquela que o elaborou. Fato é que a sucessão de planos estratégicos para a Região Metropolitana do Recife demonstra o quanto o assunto ainda pode ser questionado como um instrumento de planejamento do desenvolvimento urbano, pois ele por si só não parece reger satisfatoriamente os investimentos necessários para uma melhoria das condições urbanas.

Adequar-se a um modelo global em que se faz necessário que a cidade, para garantir a competitividade e a atração de investimentos e financiamentos, precise de propostas de renovação urbana, não somente restringe a atuação do ente público àquele projeto quanto abre espaço para a apropriação de entes privados no processo de planejamento.

O consenso almejado pelas propostas de renovação urbana faz parecer que sem as mesmas, a cidade não seria capaz de atrair investimentos para resolver outros problemas na cidade. Questiona-se que, mesmo com elas, talvez tragam consigo alguns problemas específicos de um planejamento que nega outras questões urgentes nas cidades brasileiras, como é a questão do direito à cidade, como bem lembra o já citado Henri Lefebvre nesse trabalho sobre a questão do “urbanismo dos promotores de vendas”.

Eles o concebem e realizam sem nada ocultar, para o mercado, visando o lucro. O fato novo, recente, é que eles não vendem mais uma moradia ou um imóvel, mas sim *urbanismo*. Com ou sem ideologia, o urbanismo torna-se valor de troca. O projeto dos promotores de vendas se apresenta como ocasião e local privilegiados: lugar de felicidade numa vida cotidiana miraculosa e maravilhosamente transformada[...]esboça-se uma *estratégia global* (isto é, um sistema unitário e um urbanismo já total). Uns farão entrar para a prática e concretização em ato a sociedade de consumo dirigida. Construirão não apenas centros comerciais como também centros de consumo privilegiados: a cidade renovada. Imporão, tornando-a “legível”, uma ideologia da felicidade através do consumo, a alegria através do urbanismo adaptado à sua nova missão. (LEFEBVRE, 1968, p.32, grifos do autor)

As promessas de investimentos em projetos pontuais trazem consigo promessas de benefícios globais para melhorias na cidade, mais empregos e riquezas vindos das melhorias na imagem da cidade projetada para o exterior. Mas o *marketing* urbano não pode ser confundido ele mesmo com um projeto para a resolução dos problemas corriqueiros de cidades com o desenvolvimento incompleto, do ponto de vista do bem-estar social e igualdade de oportunidades. Entender o empresariamento urbano como parte crucial de uma proposta de desenvolvimento global para a melhoria de condições de uma cidade é, se não impossível, desonesto com os extratos sociais que já não participam das dinâmicas imobiliárias formais. O consenso almejado para a legitimação de um projeto de cidade próspero é também parte da especulação que envolve a apresentação e aprovação de renovações urbanas pontuais.

E nessa simbiose representada pela dificuldade em definir o que é planejamento estratégico da cidade e o que é antecipação cognitiva do mercado imobiliário, o potencial do instrumento denominado planejamento estratégico para resolver problemas urbanos, em

que pese a sua apropriação pelos promotores de vendas, mais parece que aumenta os problemas citadinos causados por esse urbanismo como valor de troca, como Lefebvre apontou, capaz de concentrar os meios de poder. Ao redor dessa concentração a “urbanização desurbanizada”, condição de “dominação perfeita, para uma exploração apurada das pessoas, ao mesmo tempo como produtores, como consumidores de produtos, como consumidores de espaço.” (LEFEBVRE, 1968, pp. 32-33)

A atualidade da análise de Lefebvre se faz notar com as condições para o empresariamento de cidades através do planejamento estratégico levantadas no presente trabalho. A criação de um consenso favorável à implementação de projetos pontuais, não objetivam outra coisa que então legitimar uma “estratégia global” (LEFEBVRE, 1968) para o consumo dos espaços identificados como “áreas territoriais de negócio” (ESTEVE, 1999), concluindo-se assim que faz processo do planejamento estratégico pensar como os “promotores de venda” descritos por Lefebvre (1968).

Referências

ABRAMO, Pedro. **A Cidade Caleidoscópica**: Coordenação espacial e convenção urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 368 p.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Vozes, 1984. 423p.

ARANTES, Otília (1998). **Urbanismo em fim de linha**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2014.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: Desmanchando consensos. 1ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 192 p.

ARAUJO, Cristina Pereira de. **Terra à vista! O litoral brasileiro na mira dos empreendimentos turísticos imobiliários**. 2011. 368 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L.A.G.. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p. (Ano da última edição: 1982, Zahar Editores)

BARBOSA, David Tavares. **Novos Recifes, velhos negócios**: política da paisagem no processo contemporâneo de transformações da Bacia do Pina – Recife/PE: uma análise do Projeto Novo Recife. 2014. 244 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BASSUL, José Roberto. **A constitucionalização da questão urbana**. In: DANTAS, Bruno et al (Org.). **Estado e Economia Em Vinte Anos de Mudanças**: Volume IV - Sistema tributário e ordem econômica. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 700-724. (Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois).

BONDUKI, Nabil (1998). **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 6. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011. 344 p.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Diretoria de Comunicação e Pesquisa. **Módulo 1**: Introdução e Conceitos Básicos. Introdução à Gestão de Processos. Brasília: ENAP, 2016. p. 1-12.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Governança Metropolitana no Brasil**: Relatório de Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1) - Região Metropolitana do Recife. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda**: No território do passado, a construção do futuro. 2006

BRANDÃO, Maria de A. **A Regionalização da Grande Indústria do Brasil**: Recife e Salvador na Década de 70. In Revista de Economia Política, vol.5, No.4, Out./Dez. 1985.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos planos diretores participativos São Luís, 2009. 526 f.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**: CEBRAP, São Paulo, n. 45, p.152-166, jul. 1996.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Outubro**, n. 5, p. 07-28, 2001.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: Ed. UNESP, 2005. 303 p.

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

COSTA, Diogo Valença de Azevedo. **Florestan Fernandes e os dilemas do subdesenvolvimento capitalista**: a sociologia como crítica da dependência cultural. Code - Anais do I circuito de debates acadêmicos, IPEA, 2011.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

ESTEVE, Josep Maria Pascual. **La estrategia de las ciudades**. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona, Diputacio, D.L. 1999, 366 p.

FIX, Mariana. **A “fórmula mágica” da parceria público-privada**: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M.C.; BENFATTI, D. (orgs.). Urbanismo: Dossiê São Paulo-Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB, p. 185-198. (edição especial de Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura e Urbanismo), 2004.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro. Zahar, 1973

FERREIRA, João Sette Whitaker. **São Paulo**: o mito da cidade-global. 2003. 336 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MARICATO, Ermínia. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras", Letícia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, 2002

FERRO, Sérgio; Arquitetura e trabalho livre. Cosac Naify São Paulo, 2006

GHIRARDO, Diane Yvonne. **Architecture After Modernism**. Londres, Thames and Hudson, 1996. 240 p.

GOMES, Patrícia Silva. Entre o planejamento “estratégico” e a regulação urbanístico-ambiental: um olhar sobre a expansão urbana recente no Vetor Norte da metrópole belo-horizontina. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 21, n. 36, p.29-50, jul. 2011. Semestral.

GUANAIS, Frederico Campos; FISCHER, Tânia. Entre Planos, Projetos e Estratégias: o caso Rio sempre Rio. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 6, n. 14, p.39-63, janeiro/abril de 1999. Trimestral.

HARVEY, David. **A Condição Pós-moderna**. 17. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008. Título original: *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, ©David Harvey 1989

_____. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p. Tradução de Carlos Szlak. Extraído de Harvey, David. *Spaces of capital. Towards a critical geography*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2001

LACERDA, Norma. Intervenções no bairro do Recife e no seu entorno: indagações sobre a sua legitimidade. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p.621-646, set./dez. 2007. Trimestral.

LACERDA, Norma; MOREIRA, Fernando Diniz; ZANCHETI, Silvio. **A metrópole: um futuro a ser construído**. In: XXII Encontro anual da ANPOCS, 1998, Minas Gerais.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008. 141 p. Tradução de Rubens Eduardo Frias.

_____. **The urban revolution**. Minneapolis: University Of Minnesota Press, 2003. 197 p. Tradução de Robert Bononno; Prefácio de Neil Smith.

LEITE, Luís Alberto Melchíades; SANTIAGO, Leonardo Pereira; TEIXEIRA, José Paulo. Opções reais sob Incerteza Knightiana na avaliação econômica de projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P & D). **Production**, São Paulo, v. 25, n. 3, p.641-656, 2015.

LEITE, Rogerio Proença. Patrimônio e enobrecimento no Bairro do Recife. **Revista CPC**, São Paulo, v. 2, n. 1, p.17-30, mai./out. 2006. Semestral.

LIMA JÚNIOR, Pedro Novais. **Uma estratégia chamada "planejamento estratégico"**: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. 270 f. Tese (Doutorado) IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

LIRA, Flaviana B.; PONTUAL, Virginia. Bairro do recife: o patrimônio cultural e o estatuto da cidade. **Fórum Patrimônio: Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p.159-189, set. /dez. 2007. Trimestral.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. p. 121-192. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos** 1ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 192 p.

_____. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. Salvador, **Veracidade**, n. 4, 2009.

_____. **O impasse da política urbana** no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. **O usucapião urbano e a gafe da FIESP**. Folha de São Paulo, 14/7/1988, p. A14.

_____. **Terra urbana e a constituinte**. Folha de São Paulo, 27/8/1987, p. A14.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões**. IBASE / RIAD, Fórum Alternativas para a Agricultura Brasileira, 1994.

MONTE-MÓR, R. L.. **As Teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil**. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M.. (Org.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 61-85.

_____. **Espaço e planejamento urbano:** considerações sobre o caso de Rondônia. 1980. 450 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980.

_____. **Do urbanismo à política urbana:** notas sobre a experiência brasileira. Belo Horizonte: Cedaplar/UFGM, 1981. 43 p. (Texto para discussão, 11).

MOREIRA, Fernando Diniz. **Ideias e planos do urbanismo moderno na cidade do Recife no segundo quartel do Século XX.** In: Encontro nacional da ANPUR, 7., 1997, Recife. Anais... Recife: ANPUR, 1997. p. 444 - 462.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. **Cadernos Ippur**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p.203-219, jan./jul. 2009. Semestral.

PARK, R. E.; BURGESS, E. W.; MACKENZIE, R. D.: **The City**. Chicago, University of Chicago Press, 1925, XI-239 pp.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 364 p.

PONTUAL, Virgínia. O antigo e o moderno no Recife: As práticas e a construção de identidades urbanísticas. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 2007, Belém. **Anais...** Belém: 2007, 30p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003

SANTOS, V. M.. **Regiões metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza:** diferentes processos recentes de industrialização. In: Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR, p. 853-877. Recife: ANPUR, 1997.

SINGER, Paul. **A Crise do "milagre"**. 7ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982. 167 p.

SOJA, Edward W.. **Geografias Pós-Modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. Tradução de Vera Ribeiro.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida; BITOUN, Jan. **Recife: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 540 p.

TRAVASSOS, Luciana. **Cidade e água em São Paulo: a origem de um modelo de urbanização**. In: Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

VAINER, Carlos B.. **Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. p. 75-103. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos;

VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa Howard (Org.). **Intervenções em centros urbanos: Objetivos, estratégias e resultados**. 2. ed. Barueri: Manole, 2009. 289 p.

ULTRAMARI, Clóvis. **Significados do urbanismo**. Pós v.16 n.25. São Paulo. junho 2009

ULTRAMARI, Clóvis; REZENDE, Denis Alcides. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual**. RAP Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007

. **Planejamento Estratégico e Planos**

Diretores Municipais: Referenciais e Bases de Aplicação. RAC, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 717-739, Jul./Set. 2008

Na internet:

ADEMAR DE ANDRADE LIMA, João. **Urbanismo como ciência, técnica e arte:** sua política e sua proteção legal. *Arquitextos*, São Paulo, ano 03, n. 027.04, Vitruvius, ago. 2002 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.027/760>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

BRASIL. Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 16 de julho de 2017.

COMPANS, Rose. **A ingovernabilidade metropolitana.** In: 16º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2015, Belo Horizonte. Anais do 16º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2015. Disponível em: <<http://anpur.org.br/project/anais-do-xvi-ena/>> Acesso em 22 de março de 2017

GONSALES, Célia Helena Castro. **Cidade moderna sobre cidade tradicional:** movimento e expansão – parte 2. *Arquitextos*, São Paulo, ano 05, n. 059.04, Vitruvius, abr. 2005 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/473>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

KANDELL, Jonathan. Paul Reichmann, Who Helped Develop the World Financial Center, Dies at 83. **The New York Times**, Business day. Nova York, 25 de out. de 2013. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2013/10/26/business/paul-reichmann-who-helped-develop-the-world-financial-center-dies-at-83.html>

MARICATO, Ermínia. O nó da terra. **Revista Piauí**, São Paulo, v. 21, p.1-1, jun. 2008. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

PATENATE, Marcelo. **Gestão “Desastre de Trem”**. Blog EDTI. 1 outubro 2012 <<http://www.escolaedti.com.br/gestao-desastre-de-trem/>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

PASSOS, Tânia. **Duas torres incorporadas à cidade**: Elas podem ser vistas de vários pontos, inclusive de Olinda, e viraram mais um cartão-postal. Diário de Pernambuco, Vida Urbana. Recife, 29 mar. 2009. Disponível em: <<https://viajecombeta.blogspot.com.br/2009/04/ressurreicao-das-torres-gemeas.html>> Acesso em: 03 jul. 2017.

RUBINO, Silvana. **A casa carioca**. Resenhas Online, São Paulo, ano 03, n. 028.01, Vitruvius, abr. 2004 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/03.028/3193>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

VILLAÇA, Flávio. **Perspectivas do planejamento urbano no brasil de hoje**. Campo Grande, 2000 disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campogde.pdf>> Acesso em: 02 ago. 2017.