



GESTÃO EMPRESARIAL DAS CIDADES BRASILEIRAS:

na contramão do direito à cidade

Andreia de Souza de Carvalho¹

RESUMO: Este trabalho é resultado de pesquisa de doutorado, em desenvolvimento no PPGSS da UERJ, e tem o objetivo realizar uma reflexão que relacione o estudo das cidades com as determinações estruturais resultantes da mundialização do capital, tendo como pano de fundo a especificidade das cidades no Brasil. Realizamos uma análise do modelo gerencial difundido atualmente pelas cidades brasileiras, que valorizam a cidade unicamente pelo seu valor de troca, o que aprofunda a mercantilização do solo e a distribuição desigual de serviços, em detrimento da realização no horizonte do projeto de “direito à cidade”.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil, mundialização, direito à cidade.

ABSTRACT: This paper presents the findings of doctoral research, under development at PPGSS UERJ, and aims at reflecting that relates the study of cities with the structural determinations resulting from the globalization of capital, with the backdrop of the specificity of the cities in Brazil. We conducted an analysis of the management model currently broadcast by the Brazilian cities, who value the city solely by its exchange value, which deepened the commodification of land and unequal distribution of services, rather than holding on the horizon of the project "right to the city" .

KEYWORDS: Brazil, globalization, right to the city.

I. INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado de pesquisa de doutorado, desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UERJ. Seu objetivo central é realizar uma reflexão sucinta que relacione o estudo das cidades com as determinações estruturais resultantes da mundialização do capital, tendo como pano de fundo a especificidade das cidades no Brasil. Partimos do princípio que para analisarmos as cidades brasileiras, ou qualquer outra cidade na atualidade, não podemos isolá-la em descrições compartimentadas ou somente regionais, visto acreditamos que a complexidade de qualquer município não se explica por si mesma, ao contrário possui

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. andreia.proealc@gmail.com



relações não só com as demais regiões metropolitanas e o território nacional, mas também com todo sistema de reprodução capitalista. Motivo pelo qual iniciamos nosso trabalho realizando uma análise do espaço urbano, onde se conformam as cidades.

A geógrafa Ana Fani Alessandri Carlos (1994), retomando estas reflexões marxianas como base metodológica, ao estudar o que chamou de (re)produção do espaço urbano, nos elucida que o capital é um elemento de produção espacial, reforçando a importância da circulação de mercadorias e de redes comunicação, organizando o consumo do espaço. Para melhor compreensão da afirmação, lembremos que para Marx (2006) a célula econômica da sociedade burguesa é a mercadoria, sendo esta uma unidade indissolúvel de valor de uso e de valor de troca que se entende a todas as relações sociais numa sociedade capitalista.

Dentro dessas condições, o espaço geográfico passa a ser produzido em função da reprodução do processo produtivo geral da sociedade, sob a égide do sistema capitalista, ou seja, funda-se na apropriação privada do uso do solo. Essa contradição decorre do fato de que todo “pedaço de terra” para reprodução da vida deve ser comprado ou alugado, com a finalidade de construção de moradia (CARLOS, 1994, p.22). Desta forma, “a produção espacial expressa as contradições da sociedade... em que os homens se distinguem pelo ter, isto é, pela sua condição de proprietários de bens” (Idem, p.23).

Dito isso, concordamos com Carlos (2008, p.49), quando a autora afirma que como tendência, o urbano seria a modo como se dá a reprodução do espaço na sociedade contemporânea. Isso pressupõe entender que o *urbano* aos poucos penetra em todos os aspectos da vida cotidiana. Resumindo, na medida em que o espaço vai se constituindo como mercadoria, orientada para valorização do seu valor de troca, tem-se relações comerciais características do *urbano*, independente do espaço-tempo em que se localiza. Sobre o tema, Carlos (2008, p.51) nos adverte que esta conceituação do espaço cria um novo paradigma de análise das relações entre cidade/campo, “acompanhadas pela redefinição/implosão das relações tradicionais tanto na cidade quanto no campo” (idem)².

Outro aspecto importante de se registrar é que para entender essas novas exigências da economia mundializada, também nas cidades de médio ou pequeno porte são realizadas políticas públicas voltadas para chamada “modernização” espacial, ou seja, a cidade é

² Tal afirmação gera polêmica, mas é importante ressaltar que estamos tratando de uma tendência o que não desconsidera as relações tradicionais que ainda resistem.



modificada para que ela própria seja fonte de lucro, ou seja, para que todo o planejamento da cidade passe pela mediação direta ou indireta do mercado. “Nessa condição, a cidade é dividida em ‘lotes’ cuja ocupação para moradia, trabalho ou lazer submete-se ao mercado imobiliário – sinalizando uma hierarquia espacial como produto direto da hierarquia social fundada na concentração de riqueza” (CARLOS, 2008, p.51).

Damiani (2006, p.137) explica que tal processo seria a generalização do que classificou do modelo gerencial metropolitano, que pressuporia o planejamento estratégico ao planejamento nacional. Desta forma, se promove a modernização espacial no sentido de tornar a própria cidade uma fonte de lucro, “o modo de vida metropolitano é simulado em todo e qualquer lugar, negando os tradicionais estilos de vida” (idem). O objetivo é tornar a cidade “competitiva” no mercado como estratégia política de desenvolvimento local, dando ênfase a atividades turísticas ou as vantagens fiscais para a instalação de atividades produtivas de grande porte no local. Assim, a própria cidade torna-se uma mercadoria vendável, a “**cidade-mercadoria**”, o que Carlos (2008, p.52) classificou como “um estágio superior do desenvolvimento do valor de troca”.

Para Carlos (2001), o espaço urbano, em tais condições, apresenta uma gama de interesses divergentes que encontram “unidade” no Estado. Este planifica o espaço, interferindo diretamente na vida cotidiana através de suas intervenções concretas, apresentadas como “neutras”, “gerenciais”, no sentido ampliar o valor de troca da cidade mercadoria (idem, p.29). Ou seja, de atrair investimentos e turistas que garantirão o desenvolvimento nestes novos moldes. É, portanto, no espaço da cidade que se concretiza as estratégias de poder no espaço, e se agudizam as contradições que têm a cidade como principal arena de tencionamento. “Neste sentido, por meio do Estado, o espaço é um elemento de dominação em contradição com o espaço da apropriação revelado claramente nas lutas que ali se realizam” (CARLOS, 2001, p.29).

Desta forma, tanto o Estado, como os empresários, convergem para que através da execução de projetos de renovação urbana sejam superadas as contradições para reprodução da cidade mercadoria. “Não por acaso que a consolidação do eixo empresarial se realiza por meio do poder político, como estratégias de gestão, que assegura a reprodução das relações sociais de produção” (CARLOS, 2001, p.30). São nestas condições que as áreas que a gestão empresarial considera como valorizadas e capazes de atrair investimentos, tanto do mercado



imobiliário quando de outras áreas, a segregação espacial ou “remoção” dos pobres passa a configurar-se como uma medida prioritária³.

Dito isto, é importante enfatizar, portanto, que o espaço não é somente condição para reprodução do capital, mas também da vida humana, sendo dialeticamente uma criação social e histórica da dinâmica da própria sociedade, ou seja, a cidade é um produto na medida que é trabalho materializado, caracterizado pela produção espacial coletiva *versus* a apropriação privada de suas benesses (CARLOS, 2001, p.24-25), portanto, o próprio Estado vem a ser tencionado por tais contradições, e principalmente questionado quanto ao entendimento da cidade unicamente como valor de troca. Nestas condições, podemos identificar claramente a contraposição entre o modelo gerencial de administração e o projeto de “direito à cidade”, preconizado na Carta Mundial de Direito à Cidade (2004), em especial sobre a proposta que conta da parte II, Art. 3, inciso 1:

As cidades se comprometem a regular e controlar o desenvolvimento urbano, mediante políticas territoriais que priorizem a produção de habitação de interesse social e o cumprimento da função social da propriedade pública e privada em observância aos interesses sociais, culturais e ambientais coletivos sobre os individuais. Para tanto as cidades se obrigam a adotar medidas de desenvolvimento urbano, em especial a reabilitação das habitações degradadas e marginais, promovendo uma cidade integrada e equitativa (Carta Mundial de Direito à Cidade, 2004).

Lembramos que o processo de produção do espaço da cidade é dinâmico, e embora tenha na apropriação privada sua principal característica, pressupõe múltiplas determinações oriundas das relações sociais (sociais, econômicas, políticas, ideológicas, jurídicas, etc) que se gestam em torno da disputa entre usos e pelos usos. A cidade é, portanto, o lugar onde ocorrem os movimentos reivindicatórios em que se acirram os conflitos e as lutas de classes” (CARLOS, 94, p. 22).

Tais afirmações trazem a compreensão de que o espaço da cidade reproduz, em escalas diferenciadas, as mesmas contradições e determinações da totalidade, ainda que não sejam eliminadas suas particularidades históricas e locais de cada município. “Neste sentido, o espaço contempla dupla dimensão: de um lado é localizado; de outro, encerra, em sua natureza, um conteúdo social, dado pelas relações sociais que se realizam em um espaço-tempo determinado” (CARLOS, 2001, p.12). Portanto, a cidade, enquanto produto social e histórico revela uma multiplicidade de aspectos que gestam a reprodução das relações sociais para além de seus

³ Tal processo está sendo intensificado em virtude de grandes eventos esportivos, em especial no Rio de Janeiro.



limites territoriais, sendo portanto um local privilegiado de desenvolvimento da luta de classes na atualidade. Segundo Ana Fani (2001), “mas que uma forma material, uma morfologia, a problemática sobre a cidade se revela como problemática urbana, isto é, transcende a cidade para focar o homem e a sociedade urbana”.

II. OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

Fez-se mister tal debate preliminar para entendermos a forma pelo qual o espaço é produzido e reproduzido no seio das relações sociais no estágio atual do capitalismo mundializado. Lembrando que o termo mundialização foi cunhado por Chesnais (1996), pois, o autor procurou diferenciar o termo “mundial” de “globalizado”, visto que o segundo termo seria oriundo das relações econômicas, e não comportaria, portanto, as modificações mundiais no plano político necessárias para reprodução ampliada do capital. Desta forma, a mundialização seria o resultado de movimentos distintos: uma fase longa de acumulação do capital desde seu nascedouro e o posterior desmantelamento contemporâneo de conquistas sociais e democráticas que lhe poriam entraves, ou seja, a mundialização contemplaria uma adaptação da sociedade às novas exigências da concentração em oligopólios cujos interesses extrapolam o controle dos Estados Nacionais (idem, p. 34).

Chesnais (1996) também adverte que o processo de mundialização, em sua vertente cultural, homogeniza a demanda de consumo mundial, padronizando a distribuição. Além disso, o autor já aponta que o mercado mundial também vem submetendo o uso da terra e terrenos urbanos a sua lógica (idem, p. 43). Esse desenvolvimento desigual do espaço aprofunda “a subordinação espacial, na medida em que o capitalismo continua a se desenvolver com tendências à concentração e à monopolização, em variadas formas” (CARLOS, 1994, p. 40).

É importante enfatizar, que foi a mundialização um importante fator para que o sentido do *urbano* transcendesse para além do espaço da cidade, projetando-o para uma realidade mais ampla. Lefebvre, precursor da identificação do *urbano* como conceito nos adverte sobre as contradições internas do mesmo, no trecho que veremos a seguir:

O urbano aparece... como realidade concreta e como virtualidade, isto é, uma realidade em constituição na qual o projeto significa a tentativa de pensar as transformações hoje, revelando a



dialética entre a manutenção das necessidades da valorização do valor em todas as esperas da sociedade, de um lado, e, de outro, os múltiplos fatores possíveis que estão presentes residualmente. (LEFEBVRE, 1970, 1971, 1986. Apud: CARLOS, 2008, p. 56)

Dito isto, entendemos que a mundialização acelera em todas as cidades, em maior ou menor grau, uma tendência a homogeneização do seu espaço geográfico, principalmente em sua arquitetura, que se adequa ao mundo da produção econômica. A mundialização impõe contatos múltiplos entre as cidades, ampliando redes intrincadas de relacionamento comercial, dependendo dos interesses dos agentes internacionais nestes locais. Novas hierarquias entre as cidades são impostas, dependendo da importância de tais elos financeiros com determinadas cidades ou redes de cidades (DAMIANI, 2008, p. 136). Podemos inferir que esta seria esta uma nova tendência em que as cidades ou redes de cidades tornam-se protagonistas, o que com o tempo exigirá adequações políticas, que provavelmente ampliarão a autonomia desses espaços.

Damiani (2008) ressalta que estamos diante de novas tipologias de relações bilaterais e multilaterais em que os governos locais interagem com organismos internacionais de natureza intergovernamental; com grandes conglomerados financeiros ou empresariais. No caso Brasileiro, o autor revela que "a institucionalização desse tipo de relação avança com certa dificuldade, exigindo ajustamento do modelo federativo frente à autonomia municipal e estadual" (DAMIANI, 2008, p. 140), pois, ainda que a Constituição de 1988 consagre o município como entre federativo e político, na prática foi garantida apenas a autonomia financeira. "Resta reconhecer um descompasso entre os planos jurídico-institucional, fiscal ou político e o plano econômico... através das cidades, envolvendo entidades supranacionais: o Mercosul, a ALCA, a União Européia" (Idem). **Podemos inferir, portanto, pautando-nos no trabalho do mesmo autor (idem) que no caso brasileiro as cidades e redes de cidade apresentam-se como um das últimas fronteiras da mundialização do capital.**

Atualmente grande parte dos repasses dos municípios ocorre pela concorrência pública em editais com objetivos fragmentados, cujas rubricas de gastos já tem que ser predeterminadas. Tal modelo não garante a universalização na distribuição do orçamento e, ao mesmo tempo, favorece a troca de favores com relação ao governo federal, que passa a ter um forte instrumento de barganha por apoio e votos nas instâncias municipais. Entendemos que este modelo rompe com a autonomia e com a possibilidade dos planos de trabalhos serem mudados no decorrer do processo por pressão popular local, além de tornar-se um entrave para a autonomia das cidades,



de acordo com a nova lógica do capital. Segundo Pereira, com a constituição de 1988, ocorreu na prática uma desconcentração e não uma descentralização do poder (PEREIRA, 1996). Portanto, entendemos que tais empecilhos jurídicos devem ser as próximas “reformas” necessárias à reprodução ampliada do capital, cujas cidades, ou redes de cidades seriam personagens fundamentais.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tornar a cidade uma mercadoria, no contexto da mundialização, podemos identificar neste trabalho algumas tendenciais metamorfoses próprias desse processo. A saber: 1) a subversão das hierarquias ampliando a importância das cidades ou redes de cidades na negociação direta com agentes do capitalismo internacional; 2) a modificação na forma de intervenção do poder executivo no espaço, com hegemonia do formato “gerencial” metropolitano, inclusive em município de pequeno e médio porte; e 3) modificações nos espaços de sociabilidade tradicionais, ampliando a segregação espacial. Sobre este último ponto, Oliveira (1993) nos elucida sobre os sentidos dessas “cidades fora da cidade” criadas pela lógica gerencial de administração:

O urbano cria guetos que podem ser considerados cidades fora da cidade, e, na lógica capitalista, o direito de habitar como direito à vida, assim como outros direitos sociais, é secundarizado no âmbito do desenvolvimento da sociedade moderna (...) Dessa forma, a cidade, além de se tornar palco das desigualdades, passa a ser objeto de disputa, de distribuição desigual do espaço (idem, p.173).

Podemos, portanto, afirmar que a análise do *urbano* envolve universo complexo de determinações, que certamente não dizem respeito somente a cidade e suas particularidades locais (CARLOS, 2008, p. 59). Neste sentido, “sua análise constitui um universo imbricado de situações, contempla necessidades, aspirações e desejos que se realizam como possibilidades” (idem p. 40), ao mesmo tempo em que se torna protagonista para o aprofundamento do processo de produção e reprodução do capital, sendo, tendencialmente, uma das últimas fronteiras limítrofes da mundialização.

Ainda assim, acreditamos questionar a valorização da cidade unicamente pelo seu valor de troca, e conseqüentes formas de mercantilização do solo e distribuição desigual dos seus bens e



serviços pressupõem o privilégio do espaço urbano para o acirramento da luta de classes. Principalmente porque entendemos que a exigência do capitalismo que generalizou o espaço sob forma de propriedade privada, criando a contradição de espaço “produzido enquanto valor de uso e espaço produzido enquanto valor de troca” não é capaz de excluir completamente a realização no horizonte do projeto de “direito à cidade” (CARTA MUNDIAL DE DIREITO À CIDADE, 2004) como construção da humanidade (CARLOS, 2008, p.58-59), ao contrário, agudiza suas contradições a partir da destruição da morfologia original das cidades, reorientando os usos/funções da mesma a partir da segregação e deslocamento de populações pobres, o que pressupõe o aprofundamento e aglutinação das mesmas em torno da defesa de direitos.

RERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARLOS, Ana Fani Alessandri. “Urbanização da sociedade: questões para o debate”. In: OLIVEIRA, Márcio Piñon de; COELHO, Maria Célia Nunes e CORRÊA, Aurenice de Mello. *O Brasil, a América Latina e o mundo: especialidades contemporâneas*. Rio de Janeiro, CLACSO/FAPERJ, 2008.

_____. Espaço-tempo na metrópole. A fragmentação da vida cotidiana. São Paulo, Editora Contexto, 2001.

_____. “A (re)produção do espaço urbano”. São Paulo, Editora da USP, 1994.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, Fórum Social das Américas, Quito, 2004; Fórum Mundial Urbano, Barcelona, 2004 e Fórum Social Mundial, Porto Alegre, 2005. Disponível em: www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=139

CHESNAIS, F. *Mundialização do Capital*. São Paulo, Xamã, 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo, Cortez, 2000.

DAMIANI, Amélia Luiza. “Cidades médias e pequenas no processo de globalização. Apontamentos bibliográficos”. In: LEMOS, Amália Inéz G.; ARROYO, Mônica; SILVEIRA,



Maria Laura. *América Latina: cidade, campo e turismo*. 1 ed. Buenos Aires, CLACSO/USP, 2006.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro 1. 23ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PEREIRA, P.A. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, Thesaurus, 1996.

OLIVEIRA, Fabiana Aguiar de. "O urbano: uma reflexão sócio-histórica". In: *Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*. Volume I, n. 1. Rio de Janeiro, UERJ/Faculdade de Serviço Social, 1993.