ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Descentralização às avessas: o federalismo, a gestão urbana, a questão metropolitana e as dinâmicas do setor imobiliário residencial na metrópole paulistana nos anos 2000

Autores:
Letícia Moreira Sígolo - Universidade São Judas Tadeu - lesigolo@yahoo.com.br

Resumo:

O presente artigo buscou analisar os desafios colocados pela estrutura federativa brasileira à gestão urbana face à abertura de novas frentes de reprodução do capital globalizado e financeirizado articuladas com o setor imobiliário e ao surgimento de novos arranjos produtivos, arcabouços regulatórios e estruturas de financiamento que caminham no sentido da financeirização imobiliária e mercantilização das cidades. Evidencia-se, diante de um quadro de "descentralização tutelada" e de federalismo competitivo, em que os governos locais apresentam capacidade reduzida de planejamento e gestão de seus territórios e apostam na dinamização dos circuitos imobiliários para o enfrentamento de sua crise fiscal, a necessidade de construção de uma governança interfederativa e mecanismos mais efetivos de participação e controle social sobre as intervenções que transbordam os limites municipais, a partir de uma abordagem política, institucional e financeira transescalar.

DESCENTRALIZAÇÃO ÀS AVESSAS

O federalismo, a gestão urbana, a questão metropolitana e as dinâmicas do setor imobiliário residencial na metrópole paulistana nos anos 2000

APRESENTAÇÃO

Assiste-se, ao longo da primeira década do século XXI, à intensificação da atividade imobiliária no Brasil, caracterizada tanto pelo aumento do volume produzido quanto pela forte valorização da produção, o que conferiu ao país posição de liderança em diversos rankings internacionais, como pela ampliação das fronteiras geográficas do mercado formal de moradia e seu avanço em direção às camadas de mais baixa renda (FIX, 2011; ROYER, 2009; RUFINO, 2012; SHIMBO, 2010; SÍGOLO, 2014).

Parte da literatura sobre o tema associa essa escalada da produção imobiliária nas cidades brasileiras, o que pode ser estendido para outras tantas cidades no mundo, à penetração progressiva do capital financeiro no setor imobiliário, bem como ao avanço das políticas urbanas e habitacionais de matriz neoliberal, diante da consolidação de um capitalismo sob dominância financeira[1] (AALBERS, 2012; CHESNAIS, 2005; HARVEY, 2005; ROLNIK, 2015). Na atual crise (de sobreacumulação) do capitalismo, as cidades tiveram seu papel de escoadouro do capital excedente – já desempenhado em distintas passagens do desenvolvimento capitalista, conforme revelou Harvey (2012) – reforçado, e orientado para a rentabilidade, liquidez e segurança dos investimentos, num processo de acirramento das pressões mercantilizadoras sobre a produção do ambiente construído.

A partir de 2013, inicia-se um ciclo de desaceleração, e posterior retração, no setor imobiliário residencial no país, quando se observa uma redução significativa da produção e dos investimentos, bem como da oferta de financiamento à produção e à aquisição habitacional, acompanhada pelo aumento da capacidade ociosa e do endividamento das empresas, saldos negativos de emprego no setor da construção civil, além da crescente retomada dos imóveis (distratos) devido à inadimplência por parte dos mutuários (MIOTO e PENHA, 2017).

[1] Entre 1980 e 2010, o valor dos ativos financeiros mundiais cresceu mais de 16 (dezesseis) vezes enquanto o valor do PIB mundial cresceu pouco menos que 5 (cinco) vezes (ROLNIK, 2015).

O FEDERALISMO, A DESCENTRALIZAÇÃO E A QUESTÃO METROPOLITANA

A Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, orientada pelo princípio de descentralização das estruturas de poder, em contraposição ao caráter tecnocrático e centralizador do Regime Militar (1964-1985), na esteira de lutas pela redemocratização do país e de universalização de direitos sociais, elevou os municípios à categoria de ente federativo. Esta nova condição conferiu a eles certa autonomia política, administrativa e financeira frente aos estados e à União. Aos municípios foram atribuídas novas competências[2] que a eles outorgaram papel relevante no planejamento e na gestão do sistema de proteção social, com a municipalização de políticas sociais como a de habitação, educação básica, saúde e assistência social, entre outras (ARRETCHE, 1996; RIBEIRO, 2016). Cumpre destacar que, desta forma, às administrações municipais coube a prerrogativa de planejar e controlar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano (SANTOS, 2012, p.2).

Como parte da estratégia de descentralização da administração pública, houve mudanças importantes nas relações tributárias e fiscais entre os distintos níveis de governo. Estados e municípios tiveram sua participação ampliada nos recursos tributários arrecadados pela União. Santos (2012) revela que, entre 1989 e 1995, em função do incremento dos repasses de recursos federais, houve um crescimento acentuado das receitas orçamentárias municipais.

Porém, esse quadro sofreu alterações durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, devido às medidas de ajuste fiscal instituídas com vistas a consolidar a estabilização econômica e a enfrentar a crise internacional de 1997/1998, que conferiram severas restrições orçamentárias e impuseram o contingenciamento dos gastos públicos. Agravaram ainda mais esta situação mudanças na partilha federativa das receitas orçamentárias públicas, com o aumento dos tributos não partilháveis entre União e demais entes federativos, exigindo dos municípios que incrementassem suas receitas próprias (SANTOS, 2012).

No período subsequente, a retomada do crescimento alcançada durante os governos Lula (2003 – 2010), segundo Santos, instaurou uma nova etapa nas finanças municipais, em virtude do aumento das transferências intergovernamentais. As altas taxas de crescimento deste período garantiram a elevação da arrecadação do Estado, "o que proporcionou maior folga orçamentária, permitindo a elevação dos gastos públicos" (SANTOS, 2012, p.6). Todavia, os critérios para as transferências intergovernamentais foram redefinidos e, em alguns casos, os repasses da União aos estados e municípios foram condicionados à adesão

[2] "As responsabilidades de competência dos municípios que estão explícitas na Constituição Federal abrangem: a) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído transporte coletivo, que tem caráter essencial; b) manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, os programas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental; c) os serviços de atendimento à saúde; d) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local" (SANTOS, 2012, p.4).

destes dois últimos aos programas federais, condição que, muitas vezes, era acompanhada pela exigência de contrapartidas.

A descentralização da política de proteção social comprometida com a universalização do seu acesso e cobertura e também com a ampliação da participação e do controle social em sua formulação, implementação e avaliação, apresenta, desde então, severas fragilidades. Estas decorrem, sobretudo, da capacidade institucional reduzida e das bases fiscais limitadas das administrações municipais, que conferem a estes (novos) entes federativos forte dependência dos repasses de recursos oriundos de fundos públicos geridos principalmente pelo governo federal e pelos governos estaduais, secundariamente. (SANTOS, 2012).

As receitas orçamentárias de grande parte dos municípios apresentam-se muito aquém daquelas necessárias para firmarem seus compromissos constitucionais, e suas dívidas hoje se apresentam como grande entrave aos investimentos, sobretudo em políticas sociais. Há, portanto, grande dependência de repasses federais, sobretudo entre os municípios menores (com menos de 30 mil habitantes), que representam cerca de 80% do total, em que os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) [3] correspondem a cerca de 35% da receita orçamentária, enquanto sua receita tributária representa menos que 5% (SANTOS, 2012; SÍGOLO, 2014).

Para Rolnik e Klink (2011), configurou-se, assim, um quadro de "descentralização tutelada", na qual as transferências de recursos financeiros entre os entes federativos são negociadas caso a caso, comprometendo severamente a autonomia política e financeira os governos locais para o cumprimento de suas atribuições constitucionais. Além da grande dependência das transferências de recursos dos governos federal e estaduais, conforme nos alerta Ribeiro (2016), as finanças municipais, devido à grande participação das despesas com o custeio da máquina administrativa local, apresentam grande rigidez e margens reduzidas para a ampliação de sua capacidade de investimento, o que agrava ainda mais o quadro.

Os constrangimentos financeiros impostos aos governos locais, reforçados ao longo das chamadas "décadas perdidas" (anos 1980 e 1990) pela austeridade fiscal, contingenciamento dos gastos públicos e mudanças na partilha federativa das receitas orçamentárias públicas, em favor da estabilidade econômica com a implantação do Plano Real (1994) e sob orientação neoliberal, têm incentivado muitas gestões locais, de diferentes matizes ideológicos, a adotar estratégias de desenvolvimento pautadas no empreendedorismo urbano e na competitividade entre cidades.

A autonomia adquirida pela administração municipal no planejamento e na gestão de seu território, ao mesmo tempo em que permitiu respostas mais adequadas às realidades locais específicas, tornou-as bastante vulneráveis às estruturas de poder locais, bem como às práticas clientelistas. Assim, iniciativas comprometidas com a pauta da reforma urbana passam a caminhar ao lado de outras pactuadas com a construção de um cenário favorável à

[3] O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) "é constituído de 23,5% do somatório dos impostos sobre produtos industrializados e sobre a renda. O critério de distribuição do FPM é diretamente proporcional à população municipal e inversamente proporcional à sua renda per capita" (SANTOS, 2012, p.8).

reprodução do capital no circuito imobiliário, sob a égide de um "urbanismo de mercado", nos termos de Ferreira (2010), garantindo liberdade às atividades do setor e à captura de sobrelucros imobiliários pelos agentes privados.[4]

Assim, a regulação do uso e da ocupação do solo urbano, prerrogativa conferida aos governos locais, diante do quadro acima descrito, tem sido orientada por estratégias de dinamização das "máquinas locais de crescimento", assumida como panaceia para o enfrentamento da crise das finanças municipais, posto que, segundo seus defensores, uma vez ativa, ela aqueceria a economia local, aumentaria a arrecadação municipal e geraria empregos (ARANTES, 2000).

Legitimando tais posturas, foi forjada pelo discurso dominante, tanto entre agentes promotores imobiliários quanto entre parte dos gestores públicos, a ideia de que o *boom* imobiliário traria necessariamente crescimento econômico, beneficiando, assim, as cidades. Nesta perspectiva, posicionar-se contra este processo passa a significar uma postura de recusa aos benefícios trazidos por este suposto desenvolvimento. Vê-se, neste debate, uma oportuna, do ponto de vista da reprodução do capital, indistinção entre os conceitos de crescimento econômico e desenvolvimento.

Para Furtado, crescimento e desenvolvimento são conceitos distintos. O primeiro não conduz por si só ao segundo. Segundo ele, o desenvolvimento da economia dos países periféricos estaria associado à superação do subdesenvolvimento,[5] que ocorreria apenas se a expansão na acumulação de capital e os avanços das forças produtivas gerassem "transformações nas estruturas sociais capazes de modificar significativamente a distribuição da renda e a destinação do excedente" e estivessem comprometidos com a melhora efetiva nas condições de vida da população (FURTADO, 1994, p.37).

Deste modo, a concentração de renda seria compatível com o crescimento econômico, mas não com o desenvolvimento, como ocorrido no chamado Milagre Econômico Brasileiro (1968 – 1973), quando elevadas taxas de crescimento da economia nacional, superiores a 10% ao ano, estiveram acompanhadas por um aumento substancial da

[4] Neste sentido, Ferreira (2011) destaca que "muitas vezes, em uma mesma gestão, enquanto de um lado se promoviam programas de 'renovação' urbana baseados nos modelos de parcerias público-privadas, de outro se implementavam projetos sociais pioneiros, de caráter democrático e mais estruturais. Santo André, por exemplo, ao mesmo tempo que implantava seu grande projeto Eixo Tamanduatehy, tão alinhado com os ditames do planejamento neoliberal, tornava-se, no polo oposto, uma referência nacional pela ação de sua Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e por suas políticas de regularização de favelas, de implementação de Zeis, de provisão habitacional e de utilização dos demais instrumentos do Estatuto da Cidade" (FERREIRA, 2010, p.207).

[5] Furtado considera que "certas condições devem ser cumpridas pelo país de economia periférica que pretenda superar o subdesenvolvimento (...) a) um grau de autonomia nas relações exteriores que limite o mais possível a drenagem para o exterior do excedente; b) estruturas de poder que dificultem a absorção do excedente pelo simples processo de reprodução dos padrões de consumo dos países ricos e assegurem um nível relativamente alto de poupança, abrindo caminho para a homogeneização social; c) certo grau de descentralização das estruturas econômicas requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo; d) estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração do poder". FURTADO, C. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*. Campinas, dezembro de 1994, p.42.

concentração de renda no país.[6] Diante desta atual indistinção de conceitos, a dinamização da produção imobiliária torna-se a principal forma de as cidades atingirem seu grande objetivo de crescimento. Quaisquer ações, intervenções e normativas que atuem com esta finalidade são, por isto, automaticamente legitimadas.

Com esse objetivo, surgem as chamadas coalizões locais e privatistas de crescimento, formadas por redes que integram indivíduos e organizações públicas e privadas, em associações em que são muito pouco claras as fronteiras entre as duas esferas, seus objetivos e seus interesses. A popularidade destas coalizões é garantida pela efetiva propagação da ideologia do crescimento e de suas virtudes intrínsecas, especialmente sobre a geração de empregos, o que garante, por sua vez, a enorme influência destes grupos sobre a produção e o consumo do espaço urbano (GOTTDIENER, 1993). A partir de uma aliança entre as agências multilaterais, as empresas transnacionais e estas coalizões locais e privatistas de crescimento, a escala local transforma-se no ”receptáculo das estratégias de acumulação do capital” (KLINK, 2012, p.155).

Em face das alianças forjadas em torno do acionamento da “máquina local de crescimento”, do desenho da política habitacional de viés privatista em curso, do empoderamento dos agentes promotores privados na produção imobiliária residencial, das estratégias adotadas pelas grandes incorporadoras, especialmente de constituição de estoques de terrenos, e de formação dos preços imobiliários, é flagrante a progressiva redução da governabilidade de muitas administrações municipais sobre o seu território.

Nesse contexto de forte disputa pelo capital imobiliário, ações integradas entre os municípios tornam-se ainda mais raras, apesar de extremamente necessárias. Tal necessidade reside no fato de intervenções que interferem no uso e ocupação do solo urbano, no adensamento construtivo e demográfico, nos deslocamentos populacionais, quando executadas de maneira desarticulada, além de terem seus efeitos reduzidos, poderem gerar impactos negativos sobre os municípios vizinhos. Conforme alerta Royer (2013),

> “A política habitacional é responsável pela geração de externalidades que extrapolam os limites dos municípios. Da questão ambiental à mobilidade urbana, muitos são os efeitos - positivos e negativos - associados à produção de unidades habitacionais. Assim, apesar da disciplina do uso e ocupação do solo ser da competência dos municípios, é inegável que a gestão da política habitacional exige um outro olhar sobre a gestão do espaço, que não coincide com os limites políticos das fronteiras federativas.” (ROYER, 2013, p.13).

[6] A despeito deste crescimento, o Coeficiente Gini, que mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos, variando entre 0 (sem desigualdade) e 1 (com elevadíssima desigualdade), que em 1960 era de 0,5367, saltou para 0,5828 em 1970, atingindo 0,5902 em 1979 (NERI, Marcelo (coord.). *De Volta ao país do futuro: projeções, crise europeia e a nova classe média.* Rio de Janeiro, FGV/CPS, 2012, p.11).

Villaça contribui para a compreensão das limitações destas políticas quando estruturadas em âmbito exclusivamente municipal. Segundo ele, "nenhuma cidade para de crescer no limite do município. No entanto, do ponto de vista político, a cidade termina abruptamente no limite do município. Do ponto de vista social, econômico e geográfico, o limite municipal é uma linha totalmente artificial e ilógica". O autor ressalta esta "falta de lógica" ao destacar os fatos de, na metrópole paulistana, São Caetano ser um município autônomo e São Miguel, apenas um distrito da Capital, e de Osasco, que "sempre foi parte da cidade de São Paulo e, de repente, em 1960, como que por um passe de mágica – 'por decreto' – deixou de ser". Para ele, "A conurbação metropolitana, queiram ou não, é uma única cidade sob todos os pontos de vista menos um: o ponto de vista político-administrativo" (VILLAÇA, 2012, p.234).

Apresentam-se ainda como fatores que contribuem para esta desarticulação, as grandes disparidades entre os municípios que se manifestam no desempenho do PIB e da arrecadação, bem como na renda da população local, que oferecem imensas dificuldades às ações integradas e acaba por favorecer ações competitivas, mais do que colaborativas entre os municípios. Destaca-se o caso da metrópole paulistana. Na RMSP, há municípios como Salesópolis e São Lourenço da Serra, com cerca de 15 mil habitantes e receitas orçamentárias inferiores a R$ 35 milhões, constituídas majoritariamente por repasses do FMP, ao lado de municípios como Osasco e Santo André, com mais de 650 mil habitantes e receitas orçamentárias superiores a R$ 1 bilhão, constituídas majoritariamente por receitas tributárias próprias (SEADE, 2010).

Cumpre observar que foi durante o regime militar, a despeito da tecnocracia e do caráter centralizador presentes, conforme observa Klink, que se estruturou uma política metropolitana, com a criação de órgãos estaduais responsáveis por seu planejamento e a previsão de recursos para sua execução, com "fontes de financiamento setoriais relativamente estáveis e alocadas numa escala metropolitana, principalmente ligadas a setores como habitação, saneamento básico e transporte". O movimento pela redemocratização se contrapôs a esta organização centralizada, e, neste momento, "prefeitos e os movimentos sociais começaram a questionar a estrutura fechada e pouco transparente da gestão metropolitana", bem como os critérios e os processos pelos quais elas eram constituídas (Klink, 2009, p.419). A questão metropolitana passou, então, a ser associada ao regime militar, sendo, por isso, desmontada pelos segmentos sociais que se contrapunham a ele.

Deste modo, a mobilização política envolvida na formulação da nova Constituição Cidadã, como passou a ser chamada, em grande medida negligenciou o tema metropolitano. Como resultado deste processo, a prerrogativa da criação das regiões metropolitanas, até então da União, foi transferida para os estados, contribuindo ainda mais para a arbitrariedade que marcou sua criação a partir de então, cuja heterogeneidade comprometeu e compromete até os dias atuais as ações integradas entre os municípios que delas fazem parte.[7] Sobre esta questão, Maricato afirma que tanto a autonomia municipal

[7] Maricato, ao analisar as razões para a incipiência de práticas articuladas nas metrópoles brasileiras, acrescenta mais um elemento ao debate, que se refere à disparidade entre os municípios, nas diversas RMs do país, do ponto de vista do poder econômico, social e político, o que provocaria resistência, por parte dos municípios mais ricos, à implementação de ações

quanto a transferência da competência de criação das RMs à esfera estadual surgiram "como resposta para o descontentamento que gerou a forma autoritária de impor as RMs, adotada pelo Regime Militar" (MARICATO, 2011b, p.11).

Apesar de suas limitações, uma das experiências mais emblemáticas de programas e ações integradas levadas a cabo no início dos anos 1990 foi o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC,[8] em que arranjos informais de diversos segmentos sociais se consolidaram para o enfrentamento da crise econômica que marcou a região a partir da década de 1980.

Nos últimos anos, há um esforço de articulação de programas e ações em âmbito regional e metropolitano. Santos relata que novos arranjos intermunicipais vêm emergindo, com a estruturação de consórcios "em torno de objetivos específicos de políticas públicas cujo alcance ultrapassa as fronteiras municipais (principalmente entre aqueles municípios de pequeno porte, que são a grande maioria dos municípios brasileiros)" (SANTOS, 2012, p.15). Para amparar legalmente estas iniciativas, um ambiente normativo vem sendo consolidado. Em abril de 2005, foi aprovada a Lei Federal n. 11.107/2005, que instituiu os consórcios intermunicipais como figuras de direito público (SANTOS, 2012).

Nesse sentido, a aprovação do Estatuto da Metrópole em 2015, pela Lei Federal n. 13.089/2015, busca preencher uma lacuna institucional para o fortalecimento da governança interfederativa, necessária para o enfrentamento de assuntos de interesse comum que extrapolam os limites político-administrativos municipais em um contexto nada favorável às ações articuladas intergovernamentais, de federalismo competitivo, de fragmentação do planejamento e da gestão urbana e de difusão de grandes projetos urbanos implementados como solução *ad hoc*, na esteira de um urbanismo de exceção, como destaca Vainer (2011).

Apesar dos avanços potenciais dessa aprovação, o Estatuto da Metrópole, ao não criar um fundo próprio, tampouco definir os fundos a serem mobilizados para projetos e ações de interesse metropolitano, coloca um impasse ao desenvolvimento integrado nesta escala, diante do quadro de austeridade fiscal imposto à gestão pública. Ao mesmo tempo, essa omissão confere legitimidade, legalidade e condição institucional para a circulação e realização dos capitais "do urbano"[9] na escala da metrópole, bem como para a criação e adoção de instrumentos de exceção, de flexibilização e de parcerias com a esfera privada nessa mesma escala, alimentando o movimento de concentração e centralização de capital em curso no setor imobiliário, e também subjugando os pactos construídos na escala local (ROYER, 2015).

---

integradas, à medida que tais iniciativas, possivelmente, implicariam a redistribuição de suas receitas municipais (MARICATO, 2011b).

[8] Sobre o consórcio intermunicipal do Grande ABC e outras experiências nacionais e internacionais, destaco KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro (2009).

[9] Segundo definição de Marques (2016), os capitais do urbano são aqueles que têm seu circuito de valorização atrelado à produção do ambiente construído.

NOVOS PARADIGMAS PARA A GESTÃO URBANA

Ao longo dos anos 1990, para o enfrentamento da crise fiscal do Estado sob orientação neoliberal, o Governo Brasileiro contraiu empréstimos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Banco Mundial, que vieram acompanhados por uma série de condicionalidades que impunham ajustes estruturais às cidades, que implicaram o estabelecimento de mecanismos financeiros de captação de recursos na esfera privada, a aplicação de conceitos de gestão corporativa à gestão urbana com base no modelo de autossuficiência das contas municipais e a introdução de um federalismo competitivo, corroborando as diretrizes adotadas nos governos locais sob a égide do empreendedorismo urbano (FIX, 2011). Ademais, o contingenciamento dos gastos públicos, comprometido com o superávit primário, por determinação do Fundo Monetário Internacional (FMI), braço-executor dos preceitos do Consenso de Washington, ganhou amplo amparo legal com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente a Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000.

Verifica-se, com base no quadro acima apresentado, uma confluência perversa entre dois campos aparentemente opostos: o da descentralização da gestão pública instituída no bojo das lutas pela redemocratização do país e o do federalismo competitivo orientado por um modelo de governança corporativa e pelo empreendedorismo urbano. que legitima e cria condições legais e institucionais para o engate direto da escala local aos fluxos de capitais sobreacumulados e financeirizados que circulam na escala global e relega as escalas nacionais e regionais a um papel secundário. Prioriza-se, assim, no regime de acumulação sob dominância financeira, o encurtamento temporal do ciclo de realização do capital e a focalização das intervenções no território, apoiando-se em processos de obsolescência temporária de parcelas do território em que os governos locais assumem como missão reverter a "deterioração" dos ativos desvalorizados e engendrar um ciclo virtuoso de valorização nessas áreas (KLINK, 2012; PEREIRA, 2014).

Sob esta orientação, intervenções urbanísticas e operações imobiliárias têm sido propostas para áreas outrora descartadas pelo capital. Assim, conforme nos alerta Harvey, "um estoque de ativos desvalorizados, e em muitos casos subvalorizados em alguma parte do mundo", torna-se um "estoque que pode receber um uso lucrativo da parte de excedentes de capital a que faltam oportunidades em outros lugares" (HARVEY, 2004, p.125).

Além disto, segundo esclarece Gottdiener (1993), os movimentos periódicos de deterioração e renovação resultam das disputas entre as distintas frações do capital que têm no território sua base de reprodução. Seus resultados espaciais variam em função das correlações de forças entre os agentes que participam da produção do espaço, e seguem as determinações resultantes destes embates, articulações e negociações. Deriva desse processo, a movimentação do capital no território, ora valorizando ora descartando localidades, que posteriormente são objeto de um novo ciclo de valorização, conferindo grande rentabilidade ao capital previamente investido.

Diante deste "processo de obsolescência temporária"[10] de parcelas do território, os governos locais assumem como missão reverter a deterioração e a obsolescência destes ativos desvalorizados e engendrar um ciclo virtuoso de valorização nestas áreas. Azeitar a máquina urbana de modo a dinamizar o circuito imobiliário torna-se o objetivo máximo da gestão urbana. Para isto, é necessária "a fabricação de consensos em torno do crescimento a qualquer preço", e a consolidação da ideia de que ele, por si só, "faz chover empregos", conforme aponta Arantes (2000, p.27).

Aciona-se, assim, o urbanismo de exceção, em que as negociações se sobrepõem às regras pactuadas democraticamente, os contratos às leis e as soluções caso a caso às normas (VAINER, 2011). Deste modo, grandes projetos urbanos passam ao largo de planos diretores, de leis de parcelamento, uso e ocupação do solo e correlatas, conformando, nas palavras de Rolnik, "um sistema blindado do controle social, através de um complexo de procedimentos regulatórios e estruturas de gestão com fortíssima participação dos investidores" (ROLNIK, 2015, p. 354).

O enfrentamento das crises é, então, alçado à condição de prioridade maior dos governos locais, mas, antes, é preciso criar "uma consciência coletiva acerca da gravidade da crise econômica, e, ao mesmo tempo, das oportunidades para a atração de novas atividades econômicas", como destaca Klink (2012, p.156). Com esta finalidade, os governos locais podem, ou melhor, devem mobilizar toda a sua estrutura administrativa, operacional e financeira, pois o sucesso da operação dependerá de sua capacidade empreendedora de aproveitar as oportunidades, muitas vezes associadas à viabilização de grandes projetos urbanos e à promoção de megaeventos.

Todos os esforços devem ser canalizados para este fim, afinal, todos estão unidos em prol do crescimento, não havendo espaço para os conflitos, tampouco para a política,[11] nesta cidade-empresa que se quer forjar a partir de diretrizes estabelecidas por um planejamento estratégico,[12] oriundo do universo empresarial. E a cidade não pode perder oportunidades de novos negócios, devendo "mostrar-se eficiente economicamente, eficaz socialmente e, acima de tudo, competitiva", instaurando, na gestão urbana, aquilo que Vainer chamou de urbanismo *ad hoc* (VAINER, 2011, p.6).[13]

---

[10] Expressão adotada por Jeroen Klink em "Planejamento, estratégia local e complexidade. Uma reinterpretação do legado do projeto Eixo Tamanduatehy" (2012).

[11] "A instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto polis. Afinal, como lembrava Marx, na porta das empresas, dos laboratórios secretos da produção capitalista, está escrito: '*No admittance except on business*'. Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofia ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei" (VAINER, 2000, p.91).

[12] "Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na Harvard Business School, o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas" (VAINER, 2000, p.76).

[13] Conforme explica Vainer, esta expressão foi cunhada por Francois Ascher. Segundo Ascher: "O neo-urbanismo privilegia a negociação e o compromisso em detrimento da aplicação da regra majoritária, o contrato em detrimento da lei, a solução *ad hoc* em detrimento da norma" (ASCHER, 2001, p.84 *apud* VAINER, 2011, p.4).

O urbanismo *ad hoc* constituiria, neste discurso, o modelo ideal para as gestões urbanas, em face da aceleração do tempo e do espaço no regime de acumulação flexível, contrapondo-se ao urbanismo modernista-funcionalista, caracterizado por planos que se pretendiam integrados, tributários de diagnósticos detalhados, que nasceriam fadados à obsolescência precoce, segundo a argumentação dos defensores do planejamento estratégico, que propõem intervenções pontuais no território, que, no entanto, seriam capazes de alavancar a reversão de processos de decadência econômica e urbana (KLINK, 2012, p.155).

Esta "nova" modalidade de competição entre municípios, com implicações diretas no planejamento e na gestão urbana, vem balizando, inclusive, as discussões em torno da elaboração e da revisão dos planos diretores e das leis de uso e ocupação do solo urbano nos últimos anos. Assim, a flexibilização e a permissividade na legislação urbanística passam a ser consideradas respostas contundentes à crise (financeira) das cidades, pois fomentariam um ciclo virtuoso no circuito imobiliário, cuja dinamização garantiria, entre outros benefícios, o incremento das receitas tributárias municipais, além do crescimento econômico e da consequente geração de empregos. Uma nova modalidade de disputa entre municípios pelo capital imobiliário emerge, a Guerra dos Parâmetros Urbanísticos.

Parte das administrações municipais embarcou no fetiche que se constituiu em torno da capacidade de, a partir da definição de parâmetros urbanísticos "adequados", fomentar o circuito imobiliário. Das mais diversas matrizes ideológicas, gestões têm priorizado, nas discussões sobre seus planos diretores, as definições sobre parâmetros urbanísticos, sobretudo sobre índices referentes ao aproveitamento do solo urbano, sem que se firmem compromissos efetivos com a garantia do direito à cidade, nem sequer que se criem mecanismos de controle dos processos de valorização fundiária e imobiliária. Isto ocorre ainda que instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para este fim estejam presentes no texto da Lei, muitas vezes de forma genérica e de difícil aplicação, por não serem auto-aplicáveis[14] em muitos casos, o que exige leis específicas para a sua implementação.

Ao lado do fetiche que se construiu em torno dos parâmetros urbanísticos, e de sua capacidade de alavancar o tão aguardado crescimento ao fomentar o circuito imobiliário, as exceções viraram regra no planejamento e na gestão urbana, como parte constitutiva do urbanismo *ad hoc* mencionado por Vainer (2011). Isto fica evidente ao se analisar o grande empenho dos três entes federativos em sediar os chamados megaeventos, assumidos hoje como panaceia para as mazelas que afligem os grandes centros urbanos. Nestes eventos, as intervenções cirúrgicas propostas pelos defensores do planejamento estratégico se traduzem em grandes projetos urbanos.

Surge, então, um leque de propostas "estratégicas", como a revitalização de áreas portuárias abandonadas e a modernização de centros urbanos "degradados", o que é amplamente publicizado e incentivado pelas administrações municipais, mediante "a aquisição pública de áreas", "investimentos em infraestrutura urbana e despoluição dos

[14] Sobre este debate, ver KLINK, J. e DENALDI, R. O Plano Diretor Participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (2012), e SANTOS Jr., O. e MONTANDON, D. Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas (2011).

ativos urbanos degradados (terrenos, rios, etc) e, por último, mas não menos importante, pela flexibilização da legislação urbanística" (KLINK, 2012, p.155).

Na cidade da exceção, recorrentemente, ações e intervenções no território passam ao largo dos planos diretores, pois resultam de conversas privadas em gabinetes e de negociações e articulações que envolvem financiamento de campanha (Maricato, 2013). Aí são feitas exceções ao zoneamento e às diretrizes estabelecidas nos planos pactuados. As próprias Operações Urbanas, presentes no conjunto dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, legalizaram as exceções. Conforme evidencia Vainer, "a lei veio legalizar o desrespeito à lei; ou melhor, veio legalizar, autorizar e consolidar a prática da exceção legal. A exceção como regra" (VAINER, 2011, p.7). Fix lembra que as Operações Urbanas surgiram, na década de 1990, em resposta ao argumento de que o Estado, cuja capacidade de financiamento encontrava-se bastante limitada, deveria consolidar parcerias com a iniciativa privada, de modo a financiar ações e intervenções no território (FIX, 2011).

Diante deste contexto, Harvey é enfático ao dizer que:

> "Mesmo o governo urbano mais progressista é incapaz de resistir a tais consequências quando encaixadas na lógica do desenvolvimento espacial capitalista, no qual a competição parece funcionar não como uma mão oculta benéfica, mas sim como uma lei coerciva externa, impingindo o menor denominador comum relativo à responsabilidade social e à oferta de bem-estar num sistema urbano organizado de modo competitivo." (HARVEY, 2005, p.182).

Deste modo, forjou-se uma bem orquestrada – mas não isenta de contradições, pelo contrário, impregnada delas – combinação de interesses, convertida em ações e intervenções diretas e indiretas no território, tanto por parte da esfera pública quanto da privada. A já apontada necessidade de novos territórios para a atuação do mercado residencial formal, neste contexto de forte capitalização do setor, casou-se de forma bastante harmoniosa com as diretrizes de atração de novos investimentos imobiliários, adotadas por grande parte das gestões municipais.

Como apontado anteriormente, o discurso que acompanha a Guerra dos Parâmetros Urbanísticos tem particular aderência junto aos municípios que nas últimas décadas assistiram à perda do protagonismo do capital industrial em suas economias locais, especialmente por anunciar como resultado de sua adoção a geração de empregos a partir da dinamização da produção imobiliária. Não por acaso, este discurso tem recebido grande atenção em parte dos municípios que pertencem à RMSP, ainda que na região a atividade industrial se mantenha importante.

Desde a década de 1990, sucessivas reformas institucionais neoliberais vêm ocorrendo no país. Com relação ao setor imobiliário, alterações nos marcos legais das relações entre Estado e empresas têm caminhado no sentido de transferir progressivamente competências do poder público para a iniciativa privada, estendendo-se do planejamento, desenvolvimento e execução de projetos e obras até a gestão de espaços e de serviços

públicos. E, paralelamente, mudanças no arcabouço regulatório, bem como na estrutura de financiamento do setor, vêm permitindo a ampliação de seu entrelaçamento com o mercado de capitais (ROYER, 2009).

A regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPP) insere-se nessa trajetória privatista. Regulamentadas pela Lei Federal n. 11.079 de 30 de dezembro de 2004, as PPPs foram apresentadas como uma alternativa de investimento em infraestrutura em conformidade com a política então vigente de austeridade fiscal e contingenciamento dos gastos públicos herdada das gestões anteriores, do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e mantida durante a primeira gestão do presidente Lula (2003-2006). Para viabilizar esta aposta, a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi fundamental na medida em que disponibilizou recursos para financiar as empresas privadas nos grandes projetos (ROLNIK, 2015).

Impulsionando ainda mais nesse processo de transferência de competências da esfera pública para a esfera privada, por sugestão de grandes construtoras e sob a alegação de falta de capacidade técnica e operacional da máquina estatal, foi acrescido aos dispositivos legais um novo instrumento, a Manifestação Pública de Interesse (MPI), que concedeu ao privado o desenvolvimento do projeto e da modelagem técnica e financeira da parceria e permitiu inclusive sua participação na licitação. Soma-se a isso, a instituição do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), em 2011, que tornou possível a contratação da obra sem a elaboração prévia do projeto, que deverá ser desenvolvido pela construtora vencedora da licitação. A justificativa para a adoção de tal dispositivo foi a urgência e os prazos curtos para a realização das obras necessárias para a realização dos megaeventos nos anos subsequentes. No entanto, progressivamente, aquilo que era aplicável exclusivamente às obras da Copa de 2014, das Olimpíadas de 2016 e dos aeroportos, estendeu-se para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Educação (ROLNIK, 2015; RIBEIRO, 2016).

Os argumentos legitimadores da adoção crescente de tais mecanismos, bem como da flexibilização do arcabouço regulatório correlato, embora fortemente apoiados na afirmação de escassez de recursos públicos para financiar tais projetos e obras, não se restringem a ele, e envolvem também uma suposta ausência de capacidade técnica e de gestão, acompanhada pela falta de agilidade e flexibilidade, das administrações públicas para a formulação e a implementação de projetos de grande complexidade (BRITTO e REZENDE, 2017).

Apesar desses avanços privatistas sobre a gestão pública, cumpre observar que “os gastos públicos não foram realmente reduzidos, como sugere o discurso dos apoiadores do modelo neoliberal, mas sim reorientados da promoção de direitos sociais – mesmo que em dimensão muito limitada, no caso do Brasil – em direção à aceleração do desenvolvimento de um ambiente market friendly” (ROLNIK, 2015, p. 270). Corroborando esta leitura, Chauí afirma que “o neoliberalismo não é, de maneira nenhuma, a crença na racionalidade do mercado, o enxugamento do Estado e a desaparição do fundo público, mas a posição, no momento vitoriosa, que decide cortar o fundo público no polo do financiamento dos bens e serviços públicos (ou salários indiretos) e maximizar o uso da riqueza pública nos

investimentos exigidos pelo capital, cujos lucros não são suficientes para cobrir todas as possibilidades tecnológicas que ele mesmo abriu" (CHAUÍ, 1999).

Nesse movimento expansivo de financeirização imobiliária e de mercantilização das cidades brasileiras, o fundo público vem desempenhando papel estratégico, seja ampliando a solvabilidade da demanda para os produtos imobiliários via subsídios e descontos, seja promovendo as condições de segurança financeira aos promotores imobiliários e investidores privados, funcionando, assim, como "colchão de liquidez" para o mercado de títulos de base imobiliária, num contexto de reduzida consolidação dos mercados de capitais e secundário no país (ROLNIK e KLINK, 2011; ROYER, 2016). Mesmo o Banco Mundial, grande braço difusor do modelo neoliberal, coloca-se como grande defensor da participação ativa do Estado na criação de condições efetivas para o desenvolvimento do financiamento imobiliário no país (ROYER, 2009, 2016).

Corroborando este projeto neoliberal e privatista, ao longo dos anos 2000, foram aprovadas diversas resoluções tanto pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) quanto pelo Conselho Curador do FGTS (CC FGTS) com vistas a direcionar recursos de seus respectivos fundos para compra de títulos financeiros de base imobiliária.15 E, desse modo, foram mobilizados recursos de fundos públicos e semi-públicos para alavancar a financeirização imobiliária no país. No atual ciclo de retração do setor, estes fundos, mobilizados no âmbito do Programa Federal Minha Casa Minha Vida, têm servido de salvaguarda e garantido a sobrevida de parte das empresas.

A PROVISÃO HABITACIONAL E AS DINÂMICAS DO SETOR IMOBILIÁRIO NA METRÓPOLE PAULISTANA

As recentes transformações no mercado imobiliário brasileiro, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 2000, foram condicionadas, em grande medida, por mudanças na conjuntura econômica nacional associadas, de um lado, ao aumento da demanda internacional e dos preços das commodities exportadas pelo país, especialmente em decorrência do crescimento e da urbanização chinesa, e, de outro, às políticas de estímulo ao consumo popular e aos investimentos e de valorização do salário mínimo, além das políticas de transferência de renda e de redução da pobreza (MIOTO, 2015). Medidas principalmente relacionadas ao aumento do crédito e da renda estimularam o setor imobiliário e da construção civil e ampliaram as possibilidades de financiamento e crescimento do setor (CASTRO, MIOTO, SÍGOLO, 2017).

Neste período, o Estado brasileiro, em continuidade a iniciativas dos anos 1990, promoveu um conjunto de medidas que foram determinantes para a expansão do crédito à

[15] Todo o estoque de Cepacs (Certificado de Potencial Adicional de Construção) lançado no âmbito da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, foi adquirido com recursos provenientes do FGTS, constituindo o FII Porto Maravilha, e até o presente (2015) apenas 8,74% foram recomprados por investidores privados, ou seja, pode-se afirmar que o FGTS, além de alavancar a securitização imobiliária no país, tem funcionado como "colchão de liquidez" ao setor imobiliário (ROLNIK, 2015; ROYER, 2016). Royer (2016) ainda acrescenta que de 2008 a 2012 os valores aplicados em operações de mercado provenientes deste fundo paraestatal foram progressivamente maiores do que os alocados para subsídios habitacionais.

produção e ao consumo da moradia, com a ampliação das garantias de segurança jurídica e financeira voltadas aos agentes financeiros e promotores imobiliários, e a criação de linhas de financiamento atreladas a uma política de subsídios e descontos, mobilizando inclusive recursos orçamentários. Estes fatores, associados à melhora das condições macroeconômicas, apontadas acima, contribuíram para a ampliação da demanda solvável para a aquisição da casa própria, tornando-a mais acessível às camadas de média e média-baixa renda (FIX, 2011; MARICATO, 2011a; MIOTO, 2015; ROYER, 2009; SHIMBO, 2010; SILVA et al, 2015). Emergiu, assim, um ciclo de expansão do setor imobiliário residencial que se estendeu até os primeiros anos da segunda década dos anos 2000.

Em que pese a participação de recursos orçamentários e de recursos captados no mercado de capitais após o ingresso de empresas do setor na bolsa de valores a partir de 2006, prevaleceram como principais combustíveis dessa expansão produtiva da "habitação social de mercado", nos termos de Shimbo (2010), os recursos baratos oriundos das fontes herdadas do período de vigência do Banco Nacional de Habitação (BNH), agente financeiro do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) durante o Regime Militar (1964-1986). São elas: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) Ainda assim, a convergência do mercado de capitais e da estrutura de provisão habitacional no país imprimiu, progressivamente, a lógica da valorização financeira no setor (FIX, 2011; ROYER, 2009; SHIMBO, 2010; MARICATO, 2011a).

A crise financeira internacional de 2008 provocou o arrefecimento desta expansão no setor imobiliário residencial, que foi enfrentado por respostas capitaneadas pelo Governo Federal, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em março de 2009, assumido como um dispositivo de caráter anticíclico e também de caráter social, com vistas ao enfrentamento do déficit habitacional do país. Ao anunciar a meta de construção de 1 milhão de casas, o PMCMV provocou uma corrida das empresas do setor para a compra de terrenos, além de garantir a utilização dos estoques já formados, que, em parte, estavam sem perspectivas de aproveitamento naquele momento. Não por coincidência, após o lançamento do programa, os preços das ações das empresas do setor listadas na Bovespa, que até então estavam em queda progressiva, voltaram a crescer (ARANTES e FIX, 2009; RUFINO, 2012).

Essa orquestração de esforços e interesses provocou novo aumento na escala da produção habitacional e sua expansão geográfica, além da ampliação da demanda solvável, acompanhados por um forte crescimento dos preços imobiliários, que superou o de índices inflacionários como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), e o do rendimento médio dos brasileiros (Sígolo, 2014; Silva et al, 2015). A valorização imobiliária, assumida como sinônimo de crescimento econômico, foi bastante comemorada pelas gestões municipais, que, dependentes dos repasses federais, como apresentado anteriormente, restringiram-se, como modalidade única de sua política habitacional a provisão habitacional para aquisição por meio do PMCMV (FERREIRA et al, 2012; MARICATO, 2013; ROLNIK, 2015; SÍGOLO, 2014).

Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), o mercado formal de moradia avançou em direção às periferias autoconstruídas, apropriando-se do diferencial de renda resultante das camadas de trabalho que, ao longo de décadas, ali se assentaram (Mautner,

1999). Esta expansão da produção habitacional, caracterizada pela chegada de grandes condomínios de torres verticais isoladas nas novas fronteiras do mercado formal de moradia, engendrou, com intensidades e características variadas, alterações no padrão de ocupação do solo nestas localidades (predominantemente horizontal, autoconstruído e marcado pela informalidade), bem como nos patamares de preços praticados, no custo de reprodução social e, por vezes, no perfil socioeconômico de seus moradores (FERREIRA et al, 2012; ROLNIK et al, 2015; SILVA et al, 2015).

O acesso à casa própria significou, para alguns, o isolamento na periferia da metrópole, na monotonia dos grandes conjuntos, sem diversidade de uso ou social. Desta parcela da população, exigiu-se que assumisse financiamentos de longo prazo e que comprometesse parte significativa de sua renda familiar com as prestações, conferindo a condição de espoliado financeiro àqueles que, apesar de conquistar a moradia, seguiram, em muitos casos, sem acesso à cidade (RUFINO, 2012; SÍGOLO, 2014).

A PIORA DAS CIDADES BRASILEIRAS E AS MUDANÇAS NA GESTÃO URBANA E NA PROVISÃO HABITACIONAL

Apesar deste ciclo de crescimento econômico, de retomada de investimentos em infraestrutura, saneamento e habitação, de ampliação da inserção da população no mercado formal de trabalho e de moradia, de aumento do consumo popular e de redução da pobreza, experimentado sobretudo entre 2007 e 2013, e a despeito também dos avanços normativos e institucionais comprometidos com a plataforma de reforma urbana, como a criação do Ministério das Cidades, do Conselho Nacional das Cidades, das Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais das Cidades; da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de políticas setoriais (de habitação, saneamento, mobilidade, resíduos sólidos, etc.) nos três níveis de governo; e da instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), entre outras ações, as cidades brasileiras pioraram (ARANTES, 2013; MARICATO, 2011a).

Entre 2003 e 2013, o PIB quadruplicou, 21 milhões de empregos formais foram criados, 36 milhões de pessoas saíram da pobreza, a renda familiar aumentou em 35%, o acesso ao crédito foi ampliado de 70 para 120 milhões de pessoas, foram construídas 1,5 milhões de moradias populares (RIBEIRO, 2016). Maricato (2015), diante deste quadro, questiona: Por que a Reforma Urbana não aconteceu no país? Se foram reunidas as condições políticas, programáticas, financeiras e normativas para a mudança no processo de produção das cidades, por que ainda não foi possível a transformação?

A retomada dos investimentos, a entrada de capitais internacionais, seja na promoção habitacional seja na realização de megaeventos, no contexto de acirramento da mercantilização das cidades, engendrou o aumento dos custos urbanos de reprodução social, em virtude da elevação do preço da terra, da moradia, das tarifas de serviços, de transportes, etc. E agrava este quadro, sobretudo nas metrópoles brasileiras, as características do federalismo brasileiro, descritas acima, que confere uma frágil estrutura político-administrativa para ações intergovernamentais no país (ROLNIK e KLINK, 2011).

A partir de 2013, instaurou-se um cenário de crise econômica fortemente associada a uma crise de governabilidade política e institucional no país, provocando o arrefecimento da produção imobiliária residencial, a redução dos investimentos e o crescimento do endividamento das empresas do setor, acompanhados por alterações em suas estratégias, inclusive locacionais, com a concentração dos lançamentos nos mercados mais consolidados (CASTRO, MIOTO E SÍGOLO, 2017). Conforme explica Ribeiro (2016), "o atual momento econômico atualiza a crise estrutural do nosso desenvolvimento capitalista e seus impasses para combinar crescimento econômico, inclusão, distribuição e proteção social".

Medidas recentes foram promovidas pelo Governo Federal, com vistas a reaquecer o circuito de reprodução do capital no setor imobiliário, lançando mão de arranjos de governança pautados nas parcerias público-privadas, bem como de mecanismos de ampliação da solvabilidade da demanda habitacional, pela elevação dos valores máximos dos imóveis financiáveis no âmbito do SFH e da renda familiar para o enquadramento no PMCMV, e já têm provocado alterações nas condições de acesso à moradia, nas dinâmicas do mercado imobiliário, bem como nas disputas pelo solo urbano no país, sobretudo nas regiões metropolitanas, onde as desigualdades socioespaciais se apresentam de forma mais aguda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

São grandes os desafios colocados pela estrutura federativa brasileira à gestão urbana, face à abertura de novas frentes de reprodução ampliada do capital globalizado e financeirizado articuladas com o setor imobiliário, bem como ao surgimento de novos arranjos produtivos, arcabouços regulatórios e estruturas de financiamento que caminham no sentido da financeirização imobiliária e da mercantilização das cidades. Diante de um quadro de "descentralização tutelada" e de federalismo competitivo, o enfrentamento dos grandes problemas urbanos, que se concentram nas grandes metrópoles brasileiras, deve, também, ocorrer mediante a construção de uma governança interfederativa e de mecanismos mais efetivos de participação e controle social sobre as intervenções no território que transbordam os limites municipais, a partir de uma abordagem política, institucional e financeira transescalar.

Neste contexto de enfraquecimento da capacidade de planejamento e de gestão de seus territórios por parte dos governos locais e de aposta na dinamização dos circuitos imobiliários para o enfrentamento de sua crise fiscal, a descentralização propugnada pela Constituição de 1988, diferentemente dos resultados almejados, de democratização das estruturas de poder e de ampliação da participação e do controle social sobre as ações governamentais, adequou-se perfeitamente às estratégias de reprodução ampliada do capital em que as cidades se tornaram frentes promissoras no atual regime de acumulação flexível.

REFERÊNCIAS

AALBERS, M. *Subprime cities. The political economy of mortgage markets*. London: JOHN WILEY & SONS, 2012.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: A cultura nas novas gestões urbanas. In: Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: ED. VOZES, 2000.

ARANTES, P.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. *Correio da Cidadania*, 30 de julho de 2009.

ARANTES, P. Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. *Correio da Cidadania.* São Paulo, 8 nov. 2013.

ARRETCHE, M. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?. *Espaço & Debates*, n. 39, pp.75-86, 1996.

BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 39, 557-581, 2017.

CASTRO, C. M. P.; MIOTO, B. T.; SÍGOLO, L. M. Recent trends of the supply of formal housing market in the Metropolitan Area of São Paulo. *Texto de Apresentação.* RC 21 Leeds, 11-13 set. 2017.

CHAUÍ, M. Universidade em liquidação. Publicado em 11 de julho de 1999. Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc_1_2.htm.

CHESNAIS, F. O Capital Portador de Juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: Chesnais, F. (Org.). *A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: BOITEMPO, 2005.

FERREIRA, J. S. W. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um "urbanismo às avessas". In: Oliveira, F.; Braga, R.; Risek, C.. *Hegemonia às avessas: Economia, política e cultura na era da servidão financeira.* São Paulo: BOITEMPO, 2010.

_____. et al. *Produzir casas ou construir cidades: os desafios para um novo Brasil urbano.* São Paulo: LABHAB / FUPAM, 2012.

FIX, M. *Financeirização e transformações recentes nos circuito imobiliário no Brasil* (Tese de Doutorado). Campinas: IE UNICAMP, 2011.

FURTADO, C. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*. Campinas, dezembro de 1994.

GOTTDIENER, M. *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo: ED. EDUSP, 1993.

HARVEY, D. *O novo imperialismo.* São Paulo: ED. LOYOLA, 2004.

_____. *A produção capitalista do espaço.* São Paulo: ANNABLUME, 2005.

_____. O Direito à Cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n.29, 73-89, jul./dez. 2012.

_____. O enigma do capital e as crises do capitalismo. *E-metropolis*, ano 4, n.12, 44-54, março de 2013.

KLINK, J. J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, vol. 11, nº 22, 2009.

_____. Planejamento, estratégia e complexidade. Uma reinterpretação do legado do projeto Eixo Tamanduateí. In: Denaldi, R. (Org.). *O Desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André.* São Paulo: ANNABLUME, 2012.

KLINK, J.; DENALDI, R. O Plano Diretor Participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André. In: Denaldi, R. (Org.). *O Desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André.* São Paulo: ANNABLUME, 2012.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil.* São Paulo: VOZES, 2011a.

_____. Metrópoles desgovernadas. *Estudos Avançados,* nº 25, 7-22, 2011b.

_____. 2013.

MARQUES, E. C. (org.). Dossiê: Capitais do Urbano. *Novos Estudos Cebrap*, v.35, n.2, 2016.

MIOTO, B. T.; PENHA, C. Limites da concentração e centralização do capital no imobiliário: um olhar a partir de quatro empresas incorporadoras. *Anais XVII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional,* São Paulo, 2017.

MIOTO, B. T. *As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013).* (Tese de Doutorado). Campinas: IE UNICAMP, 2015.

PEREIRA, A. L. A gentrificação e a hipótese do diferencial de renda: limites explicativos e diálogos possíveis. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, vol.16 n.32, 2014.

RIBEIRO, L. C. de Q. A Cidade na longa década perdida. *O Direito à Cidade em tempos de crise,* parceria da Rede INCT Observatório das Metrópoles com o site Le Monde Diplomatique Brasil, 12 de abril de 2016. Disponível em: http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1539%3A%E2%80%9Cdireito-%C3%A0-cidade-em-tempos-de-crise%E2%80%9D-no-le-monde-diplomatique-brasil&Itemid=180#

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: BOITEMPO, 2015.

_____. et al. O programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 17, n. 33, 127-154, 2015.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos CEBRAP*, v. 89, 89-110, 2011.

ROYER, L. de O. *A financeirização da política habitacional; limites e potencialidades* (Tese de Doutorado). São Paulo: FAUUSP, 2009.

_____. Habitação como uma questão metropolitana. *Anais do XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, Recife, 2013.

_____. O Estatuto da Metrópole e seu financiamento. *Observa SP*, 24 de março de 2015. Disponível em: https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/

_____. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. *Cadernos Metrópole*, v. 18, n. 35, 33-52, abr. 2016.

RUFINO, M. B. C. *Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova lógica de produção do espaço* (Tese de Doutorado). São Paulo: FAUUSP, 2012.

SANTOS Jr., O; MONTANDON, D. *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: LETRA CAPITAL; OBSERVATÓRIO DAS CIDADES; IPPUR UFRJ, 2011.

SANTOS, A. M. S. P. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Anais do II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Natal, 2012.

SHIMBO, L. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro* (Tese de Doutorado). São Carlos: EESC USP, 2010.

SIGOLO, L. M. *O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre as periferias e a nova cartografia da segregação socioespacial.* (Tese de Doutorado) São Paulo: FAU USP, 2014.

SILVA, H. M. M. B. (coord.); CASTRO, C. M. P.; SHIMBO, L. Z.; SÍGOLO, L. M.; SCHOR, S. M. Características da produção imobiliária formal nos anos 2000 e seus efeitos sobre o custo e condições de habitação na Região Metropolitana de São Paulo. *Working Paper*, LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, 2015.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: ED. VOZES, 2000.

_____. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Anais do XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Rio de Janeiro, 2011.

VILLAÇA, F. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: STUDIO NOBEL, 2012.