



## O Estado capitalista e a gestão da política urbana neoliberal: rastreando insumos na teoria marxista para análise das Operações Urbanas Consorciadas

*The capitalist state and the management of neoliberal urban policy: finding tracks in Marxist theory for analysis of Consortium Urban Operations*

**Renato Barbosa Fontes<sup>1</sup>**

[orcid.org/0000-0002-6220-8849](https://orcid.org/0000-0002-6220-8849)  
[renatobfontes@gmail.com](mailto:renatobfontes@gmail.com)

**Léa Guimarães Souki<sup>1</sup>**

[orcid.org/0000-0003-0290-8090](https://orcid.org/0000-0003-0290-8090)  
[lgsouki@gmail.com](mailto:lgsouki@gmail.com)

**Recebido em:** 12 dez. 2019.

**Aprovado em:** 27 abr. 2020.

**Publicado em:** 30 out. 2020.

**Resumo:** Este artigo pretende discutir a complexa relação entre Estado e capital na produção do espaço urbano no Brasil, a partir do instrumento de indução do desenvolvimento urbano "Operação Urbana Consorciada" (OUC). Para isso, o caminho escolhido busca afastar-se de uma leitura simplória e dogmática, ofuscada por uma visão abstrata de um Estado burguês. São acionados conceitos e interpretações da teoria marxista que permitem a relativização da ideia de Estado, considerando o seu caráter classista seletivo na escolha de políticas e sua variável do equilíbrio de forças. Conceitos como "autonomia relativa" e "governança empreendedorista" são retomados como aporte à compreensão da atuação do Estado em meio às necessidades de acumular e de se legitimar na esteira das formas recentes da gestão pública urbana. A OUC, objeto de estudo deste artigo, é problematizada a partir de seus limites em constituir-se em um instrumento redistributivo agenciado pelo capital privado, coordenado pelo Estado e inserido, ao mesmo tempo, no contexto de uma política pública de matrizes progressistas. Por fim, são feitas considerações sobre uma possível influência dos diversos atores em torno do instrumento e suas manifestações passíveis de serem interpretadas pela teoria marxista.

**Palavras-chave:** Estado. Capitalismo. Operação Urbana Consorciada.

**Abstract:** This article aims to discuss the complex relationship between state and capital in the manufacturing of urban space in Brazil inducted by the urban development instrument of the Urban Consortium Operation (UCO). For this, the chosen path strives to move away from a simplistic and dogmatic reading overshadowed by an abstract view of a capitalist state. Concepts and interpretations of the Marxist theory are applied to allow interpretation of the concept of state, in consideration of its selective class character in the choice of policies and its variable of balance of forces. Concept such as "relative autonomy" and "entrepreneurial governance" are rescued as a way of understanding the state's action in the midst of the need to accumulate and legitimize itself in the wake of recent forms of urban public management. Our object of study, the UCO, is challenged from its limits in becoming a redistributive instrument managed by private capital, coordinated by the state and inserted, at the same time, with in the context of progressive public policy. Finally, considerations are made about the possible influence of the various actors around this instrument and its manifestations subject to interpretation by the Marxist theory.

**Keywords:** State. Capitalism. Urban Consortium Operation.

### Introdução

A redução da capacidade do Estado em prover políticas públicas tem sido associada diretamente ao agravamento dos problemas sociais e urbanos. O quadro mais recente de difusão das reformas neoliberais tem sido caracterizado pela inflexão das políticas de bem-estar social,



Artigo está licenciado sob forma de uma licença  
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

<sup>1</sup> Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Belo Horizonte, MG, Brasil

pelo crescimento do trabalho desprotegido e sem expressão sindical, pelo agravamento das desigualdades sociais nas cidades. E o resultado desse processo expressa-se na forma de distribuição e acesso aos bens sociais no território e a privatização de atividades sob o seu controle.

No capitalismo, o crescimento econômico, como mostrou Marx em *O Capital*, é um processo de contradições internas que, frequentemente, irrompe sob a forma de crises. No caso da política urbana, tem-se observado um reposicionamento estatal diante da tensão fiscal vivenciada, em especial, pelas administrações municipais. Essa reorientação da administração pública parece ser uma reação ao movimento dessas incertezas para que se atualizem as condições para a acumulação capitalista e as possibilidades de arrecadação e investimento.

No que se refere à política urbana, parece haver um entendimento, especialmente entre as administrações públicas, de que o investimento na realização de obras de transformação urbanística altera o valor da terra, gerando valorização imobiliária, que pode ser parcialmente captada ou recuperada pelo poder público. Contudo, as normas urbanísticas, muitas delas propícias a indução do desenvolvimento urbano e à compatibilização do adensamento das infraestruturas das cidades, passaram a ser vistas como obstáculo para os investidores da construção civil e imobiliários. A possibilidade de o poder público usar a flexibilização do potencial construtivo como contrapartida aos investimentos do setor privado surge como estratégia de captar parte da valorização imobiliária decorrente do seu próprio investimento.

O resgate dessa mais-valia, criada pela dinâmica promovida por investimentos para garantir a acumulação e a reprodução do capital, estaria entre as características dos instrumentos urbanos utilizados por municípios nas décadas mais recentes. De modo geral, trata-se do uso de diferentes modalidades de parcerias público-privadas (PPPs).

Dessa forma, elas passaram ser utilizadas como estratégia para viabilizar grandes projetos de intervenção urbana, orientadas por interesses privados e alto impacto territorial a partir de uma inserção

de disciplina do mercado ao Estado. Além disso, houve a criação de novas oportunidades de lucros para o mercado privado, alinhada ao compartilhamento de riscos (NASCIMENTO; FREITAS, 2017).

No âmbito do planejamento urbano e da dinâmica das cidades, entendemos que a experiência do instrumento de indução do desenvolvimento urbano "Operação Urbana Consorciada" (OUC) é um bom exemplo de análise para o tema em questão por se tratar de uma modalidade de parceria público-privada, que envolve uma relação negocial entre mercado, Estado e sociedade. Neste artigo, utilizaremos como suporte analítico a teoria de base marxista, pelo seu potencial heurístico, capaz de esclarecer certas nuances da relação capital e Estado, útil também no contexto específico de Operações Urbanas Consorciadas.

A crítica marxista, de modo geral, compreende o Estado como um aparato necessário à reprodução capitalista, ao assegurar e regulamentar a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho. Neste caso, ele funcionaria como um veículo pelo qual os interesses de classe se expressariam em todos os campos da produção.

Por exemplo, no provimento de bens públicos e infraestruturas, pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, assim como no controle do aparato jurídico e administrativo. Do ponto de vista da produção do espaço urbano, para que o capital se produza e reproduza as condições de infraestrutura (adaptar o solo a novas forças produtivas, por exemplo) seria necessário utilizar o monopólio de poder e o apoio estatal.

No caso das cidades brasileiras, essas dinâmicas produziram um espaço urbano mais desigual e excludente. Efeitos dramáticos dessa negação de direitos têm colocado, em especial, as grandes cidades e as regiões metropolitanas como foco, pois mantêm forte relação com os processos de segmentação sócio territorial em curso. Eles separam as classes e grupos sociais, por um lado, em espaço de riqueza e acúmulo e, por outro, em espaço de concentração da população que vivem processos concomitantes de exclusão social (RIBEIRO, 2007).

Nesse cenário, os paradigmas praticados pela

gestão do planejamento urbano até então têm revelado seus limites e não têm conseguido dar respostas aos problemas contemporâneos das grandes cidades. Maricato (2013) assim sintetiza o novo papel das cidades como reprodutoras de riqueza e de pobreza:

As cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda. Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo e segurança [...]. A cidade não é apenas reprodução da força de trabalho. Ela é um produto ou, em outras palavras, também um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam com sua produção e exploração lucros, juros e rendas. Há uma disputa básica, como um pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos (MARICATO, 2013, p. 66).

É nessa disputa por modelos e projetos de cidade que elas se tornam arena de ambições e interesses distintos. Autores como Harvey (2006), Maricato (2013), Vainer (2013) e Santos Junior (2016) consideram que estamos diante de uma disputa entre dois paradigmas de gestão urbana: a "cidade-mercado" e a "cidade-direito", com seus diferentes impactos sobre as políticas urbanas.

No primeiro paradigma, situam-se as estratégias de "empreendedorismo" urbano e certos modelos de planejamento estratégico. Essa política transitaria no interior das relações de mercado, em que o poder de coerção econômica tem forte papel no tipo e modo de implementação das ações do poder público. A norma em questão busca sua legitimação por meio de estratégias fundadas nos modelos de planejamento estratégico, importando experiências bem-sucedidas e de modelos acertados de outras cidades.

O segundo paradigma estaria vinculado a certas praxis sociopolíticas. Ele afirma o papel central do poder público no planejamento urbano, em diálogo aberto com a sociedade civil, e o seu

compromisso com o enfrentamento dos processos de exclusão decorrentes da prevalência dos interesses privados na lógica de gestão do uso e ocupação do solo urbano.

A principal legislação brasileira sobre o tema, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), não foge a esse conflito. Resultado de uma grande mobilização popular dos movimentos de reforma urbana, ainda é objeto de diversos debates em torno de suas diretrizes, dos seus instrumentos e da sua aplicação pelas gestões locais.

O Estatuto apresenta possibilidades de reversão do quadro de exclusão territorial e instrumentos de regularização fundiária, indução do desenvolvimento urbano e gestão democrática, mas ainda restam questionamentos em relação à sua aplicabilidade e à eficácia da gestão democrática e à utilização de seus instrumentos para legitimação de políticas engendradas por interesses privados. O uso de alguns de seus instrumentos parece estar sob uma coexistência conflituosa entre esses dois paradigmas aqui tratados, como é o caso da Operação Urbana Consorciada (OUC).

A OUC é uma modalidade de Parceria Público-Privada (PPP) que busca viabilizar projetos de reestruturação urbana a partir da criação de uma "zona de exceção" em meio à cidade, com condições de edificação e produção imobiliária distintas das leis de zoneamento do município. Esse uso tem se apresentado controverso para os que advogam uma gestão democrática, pela possibilidade de (re)orientar o planejamento em prol de interesses privados e de alto impacto territorial, resultando, por vezes, em processos de segregação e "gentrificação" urbana<sup>2</sup> (FIX, 2009).

Se partirmos do princípio de que os interesses públicos nem sempre estão claramente em oposição ao capital privado, existem aspectos intrincados que necessitam maior compreensão.

Afinal, de que forma é possível compreender o grau subordinação dos interesses públicos aos particulares do mercado? Qual seria a capacidade do Estado de filtrar os interesses da sociedade

<sup>2</sup> Leite usa o termo "gentrificação" para designar "intervenções urbanas como empreendimentos que elegem certos espaços da cidade considerados centralidades e os transformam em áreas de investimentos públicos e privados, cujas mudanças nos significados de uma localidade histórica fazem do patrimônio um segmento do mercado" (LEITE, 2002, p. 118).

no sentido de viabilizar apenas aquelas intervenções que beneficiariam (principalmente ou somente) o mercado? E as pressões populares que se organizam com questões que contrastam com o mercado? Os instrumentos estatais e os diversos aspectos legais, normativos, assim como o quadro de funcionários, permitiriam uma função relativamente autônoma do Estado em relação ao curso do desenvolvimento capitalista? Como proceder a um estudo analítico nesse sentido?

Ao buscar respostas para essas questões, é necessário não apenas captar certos aspectos políticos ideológicos do capitalismo e da democracia, mas, principalmente, examinar as similitudes e diferenças dos dois modelos a partir da avaliação de contextos locais. Trata-se do entendimento das formas institucionais e das direções em que se desenvolvem os atores políticos, em suma, a operacionalização das políticas urbanas e seus efeitos sociais particulares. Portanto este artigo pretende escapar da dualidade dos modelos de cidade-mercado e cidade-direito como categorias generalizantes e sujeitas a perderem seu valor explicativo.

Este texto está dividido em duas partes. Na primeira, o objetivo é revisitar alguns conceitos de Estado, a começar pelos contratualistas, que instauram uma interpretação clássica que inaugura a ciência política e, em seguida, a crítica de Marx à concepção de Hegel de Estado, que permitiu àquele desenvolver sua análise crítica ao movimento político. Na sequência, outros autores marxistas, como Gramsci, Offe e Poulantzas, são aqui acionados, por tratarem de novas determinações da relação Estado e capital no século XIX.

Na segunda parte, como uma forma de exemplificar algumas das contradições da relação entre Estado e capital, são discutidas as características das Operações Urbanas Consorciadas, instrumento urbanístico, regulamentado nacionalmente pelo Estatuto da Cidade em 2001. Trata-se de uma modalidade de parceria público-privada elaborada por diversos segmentos societários "com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental" (BRASIL, 2001).

Não se trata aqui de esticar a teoria geral para

analisar um caso específico, mas de tomá-la como ponto de partida, explorar a atualidade de suas categorias analíticas que subsidiem a compreensão de situações específicas em aspectos que incluam o surgimento de novos atores e novas dinâmicas na relação Estado e capital.

## 1 Revisitando alguns conceitos sobre o capital e estado

### 1.1 *Dos contratualistas à crítica de Marx ao Estado em Hegel*

O conceito de Estado está entre os mais controversos no campo do pensamento social. Essas concepções no pensamento moderno têm seu embasamento nas teorias contratualistas do jusnaturalismo, que foram desenvolvidas no processo de transição para o capitalismo, e têm entre seus maiores expoentes Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Os contratualistas concebem a vida civilizada a partir de um pacto entre os homens, um divisor de águas entre o estágio de egoísmo puro e uma convivência, cumprindo a função de impedir o retorno a uma vida sem limites. Para Hobbes, o perigo da dissolução da sociedade é permanente, enquanto os homens não forem capazes de criar um ser superior a eles próprios, ao qual todos se submetam, o Leviatã. Assim, Estado e sociedade nascem juntos, fruto de um acordo entre os iguais, e criam um ser superior, garantidor da convivência, impedindo a guerra interna, a *stasi*. O Estado, em Hobbes, é absoluto, e o perigo da guerra civil estaria rondando a vida civilizada permanentemente. Se, para ele, o que provoca a dissolução da vida civilizada é a igualdade dos desejos, em Locke é a propriedade o fator principal da discórdia (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Locke concebe um pacto não absolutista, em que o poder do Estado é limitado pela sociedade por meio do Parlamento. Lembramos que ele elabora a ideia da vida civilizada no momento do "individualismo possessivo", quando todos teriam, hipoteticamente, a possibilidade de serem proprietários. A regulação desse conflito só seria possível a partir de um contrato social, pelo qual

se forma a sociedade num Estado, cujos cidadãos são obrigados a consentir com o soberano.

Portanto, Hobbes conclui que a, a sociedade e o Estado nascem juntos. Embora, o "estado de natureza", para Locke, pareça ser mais pacífico, ainda que com inconvenientes como a violação da propriedade, é a partir do contrato social que se limita a vontade individual e, por meio da razão, fomenta-se a sociedade política, um espaço moderado por leis. No entanto, não absoluto como em Hobbes, o poder torna-se legítimo pelo consentimento da comunidade, para o estabelecimento da sociedade, a formação do governo e o controle deste pela mesma sociedade, por meio do parlamento (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Uma questão central no pensamento de Rousseau resume-se em: como preservar a liberdade natural do homem e, ao mesmo tempo, garantir a segurança e o bem-estar da vida em sociedade? Para o filósofo, a fonte do conflito é a propriedade, o primeiro pacto foi feito para usurpação da liberdade: "O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer *isto é meu* e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo" (ROSSEAU, 1999, p. 87).

Ele propõe outro pacto que contém o desafio de conciliar a soberania da sociedade e a soberania política da vontade coletiva. No contrato social, seria preciso definir a questão da igualdade e do comprometimento entre todos. Se, por um lado, a vontade individual diria respeito à questão particular, por outro, a vontade do cidadão (daquele que vive em sociedade e tem consciência disso) deveria ser coletiva, com um interesse no bem comum (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Uma interpretação do Estado como uma formação social moderna reorganizada após as revoluções burguesas diante de vários contextos absolutistas foi mais bem sistematizada por Hegel (1770-1831). Esse autor é o primeiro a tratar o conceito de sociedade civil como algo distinto e apartado do Estado e que se desenvolve em duas esferas: as *relações e atividades econômicas* e as *regulamentações jurídico-administrativas*.

A primeira esfera é movida pelo trabalho, por sua divisão e pela troca, isto é, as múltiplas e mútuas dependências pelas quais os indivíduos

buscam suprir suas necessidades. A segunda esfera, um campo de defesa das liberdades, da propriedade privada e de seus interesses, em outras palavras, a administração da justiça, da polícia e das corporações (WEFFORT, 1991).

Na obra *Princípios da Filosofia de Direito*, Hegel [1817]/(1997) descreve o Estado como fruto dessas duas esferas, às quais associa a "cidade" e o "campo":

A cidade e o campo, a primeira como lugar da indústria burguesa, da reflexão que se desenvolve e se divide, o segundo como lugar da moralidade em acordo com a natureza; ou, noutros termos, os indivíduos que asseguram a sua conservação por meio do comércio com outras pessoas jurídicas, e a família constituem os dois momentos ainda ideais em que nasce o Estado como seu verdadeiro fundamento (HEGEL, 1997, p. 215).

Hegel está interessado na possibilidade de ordenação de uma "vida ética", que se daria pela articulação dos interesses particulares e presentes na sociedade civil em uma instância universalizadora, o Estado. Essa instância seria concebida como "necessidade exterior e poder mais alto; subordinam-se as leis e os interesses daqueles domínios, mas, por outro lado, é para eles fim imanente, tendo a sua força na unidade do seu último fim universal e dos interesses particulares do indivíduo" (HEGEL, 1997, p.226).

Ao Estado é atribuída a instância superior à sociedade, apta a produzir normas que superem as contradições dos interesses individuais, "expressão ativa, consciente e oficial da sociedade" uma "razão em si e para si"; uma "unidade da vontade universal" mediante um tribunal acima dos indivíduos que regulamentaria as liberdades. Em síntese, o Estado é o único ente político capaz de equacionar as contradições existentes do seio da sociedade civil, descrita como o "espetáculo da devassidão bem como o da corrupção e da miséria" (HEGEL, 1997, p. 169). Dessa forma, caberia a ele garantir o bem público e, paralelamente, preservar a sociedade civil e seus fundamentos, em especial, a propriedade privada.

A maior parte dos escritos iniciais de Karl Marx (1818-1883) a respeito do debate sobre o Estado está na obra *A crítica da filosofia do Direito de Hegel* (MARX, [1843]/(2013), amparada dialeticamente na

negação à obra de Hegel. Para Marx, ao contrário de uma "vontade geral", estaria incorporada ao Estado uma "alienação política", ou seja, o fato de que o Estado "se produz a partir da multidão, tal como ela existe na forma dos membros da família e dos membros da sociedade civil" (MARX, 2013, p. 38).

Em outras palavras, Marx inverte a equação hegeliana, isto é, a sociedade civil, entendida por sociedade de classes, estaria inserida em uma contradição em tal profundidade que o Estado não seria capaz de conciliar as classes. Contudo ele seria, necessariamente, um órgão de classe e, como tal, perpetuador de sociedade civil burguesa.

No que diz respeito às normas e legislações estatais, Hegel (1997) as compreende como um produto do espírito de um povo, conjunto de determinações fundamentais da vontade racional. Para Marx (2013), o movimento de reprodução do regime está, de alguma maneira, apartado da sociedade e não como produto dela, como considerou Hegel. Dessa forma, o Estado e suas leis representam a separação do povo em relação à sua própria essência, sua "vontade genérica". Isto é, uma alienação política que se faz no momento em que "[...]o povo, ao se submeter à sua própria obra, perde seu estatuto fundante e as posições são invertidas. O que era o todo passa à posição de parte, e vice-versa" (MARX, 2013, p. 27).

A alienação política descrita por Marx pode ser entendida pelo comportamento do Poder Executivo, que deixa de ser uma parte submetida à "vontade geral" e passa a confrontá-la como uma forma independente. Ao mesmo tempo, a vontade geral se vê rebaixada à condição de um poder particular do Estado.

Friedrich Engels (1820-1895), na obra *A Origem da Família, da propriedade privada e do Estado* [1884]/(2019), desenvolve sua crítica corroborando a de Marx no que diz respeito à capacidade do Estado em superar as contradições de classe. A sua versão moderna, afirma Engels (2019, p. 157) não emana de uma "racionalidade transcendente", superior à vida social. Ele "não é, pois, de modo nenhum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro", tampouco é a "a realidade da ideia moral" ou a "imagem e a realidade da razão" como apontava Hegel. O Estado é

[...] um produto em determinado estágio de desenvolvimento, [...] uma contradição insolúvel consigo mesma, cindiu-se em antagonismos irreconciliáveis e é capaz de resolvê-los. Porém, para que esses antagonismos [...] não consumam a sociedade e a si mesmos como uma luta infrutífera, tornou-se necessário um poder que aparentemente está acima da sociedade e visa abafar um conflito, mantê-lo dentro dos limites da ordem; e esse poder, que é oriundo da sociedade, mas colocou-se acima dela e tornou-se cada vez mais estranho a ela, é o Estado (ENGELS, 2019, p. 157).

Mais precisamente, na visão de Engels, o Estado emerge das relações de produção e expressa os interesses da estrutura de classe. Assim, a burguesia, ao ter o controle dos meios de produção, conseqüentemente, estende seu poder ao Governo, que passa a expressar seus interesses através de normas e leis.

Esse tema é caro a Vladimir Ilitich Lenin (1870-1924), que escreve *O Estado e a Revolução* [1917]/(2017), durante a Revolução Russa de 1917. Na sua obra, classifica essa declaração de Engels como a principal ideia do marxismo, até aquele momento, sobre a questão do papel histórico e do significado do Estado. Isto é, "o Estado surge onde, quando e na medida em que as contradições de classe não podem objetivamente ser conciliadas. E inversamente: a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis" (LENIN, 2017, p. 29).

Posteriormente, no período do capitalismo avançado, pensadores marxistas como Gramsci, Poulantzas e Offe vão reler essa visão enfática sobre o caráter exclusivamente classista-burguês do Estado. A contribuição desses autores será discutida a seguir e resgatada sua análise das formas múltiplas como o capital se apresenta, explicações úteis para tratar os arranjos coletivos no território urbano.

### 1.2. Uma perspectiva marxista do Estado ao longo do século XX

A leitura do Manifesto Comunista no sentido de que o Estado não seria mais que um "comitê para gerir os negócios comuns de toda classe burguesa" já não era capaz de explicar o funcionamento deste, especialmente no período após a Primeira e a Segunda Guerra. Do mesmo modo, não se deve compreender a produção e a reprodução do Esta-

do de forma determinada, tal como um processo linear e congruente. Isso porque, ao reconhecê-lo como espaço de pretensão de conciliar os antagonismos de interesses que estão continuamente se transformando, deve-se, também, considerar a dinâmica da luta de classes e suas frações, que não cessa, se reorganiza e se reinventa.

Antônio Gramsci (1891-1937), nos *Cadernos do Cárcere*, escritos entre 1929 e 1937, visualiza uma complexificação das relações de poder e de organização de interesses ao analisar o capitalismo na sua fase monopolista, no século XX, em um país da periferia europeia, a Itália. Esse autor estuda um Estado em um contexto social-histórico com novas determinações, inexistentes plenamente no período de Marx e Engels. Seus estudos passam a ser o horizonte para os críticos do reducionismo das interpretações da leitura marxista sobre o Estado.

Assim, com o desenvolvimento da sociedade política, o Estado se amplia incorporando novas ações por meio da luta de classes (GRAMSCI, 2002). Trata-se do que ele chamou de *Estado ampliado* ou *Estado Integral*, distinguido analiticamente pela "sociedade política" e "sociedade civil", conceitos diferentes, mas não organicamente separados.

A sociedade civil, em Gramsci, é composta por uma diversidade de organizações civis (sindicatos, associações, igrejas etc.). Nela as classes se organizam e defendem seus interesses, confrontam projetos societários, e também disputam para conservar ou conquistar determinada hegemonia.

Já a sociedade política seria a esfera estatal, espaço coercitivo através das regulamentações e legislações que permite à classe dominante garantir a sua vontade por meio, por exemplo, do aparato policial e militar, do sistema judiciário e administrativo. Do ponto de vista analítico, Liguori e Voza (2017) esclarecem a relação das categorias propostas por Gramsci:

A postura dialética de G. é respaldada pela convicção de que a distinção entre sociedade política e sociedade civil [...] é puramente metódica, não orgânica, e, na vida histórica concreta, sociedade política e sociedade civil são uma mesma coisa. A consciência da não separação "ontológica" entre os diversos níveis da realidade histórico-social (economia, polí-

tica, cultura) não se torna, porém, ausência de distinção: expressões em que sociedade civil e sociedade política são uma mesma coisa, se identificam ou em que "a sociedade civil [...] é também Estado, aliás, é o próprio Estado (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 517).

Na perspectiva gramsciana, a função estatal de organizar o consenso e articular os interesses distintos se dá por meio de uma *hegemonia*, que não equivale, simplesmente, à pura dominação, mas a uma direção social baseada num certo consenso a partir da subordinação de visões de mundo distintas (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

A hegemonia é concebida na esfera da sociedade civil, sendo o espaço onde se confrontam os diversos projetos de sociedade, mediante a incorporação da luta de classes na esfera estatal. Logo, para Gramsci (2002), o Estado, distante da perspectiva hegeliana tratada anteriormente, estaria subordinado aos interesses hegemônicos da sociedade. Em suas palavras: o "Estado não produz a situação econômica, mas é a expressão da situação econômica". Ele acrescenta que "se pode falar do Estado como agente econômico, uma vez que de, de fato, o Estado é sinônimo de tal situação" (GRAMSCI, 2002, p. 379).

Essa interpretação do Estado como agente econômico é traduzida por autores como Offe (1984), Poulantzas (2015) e Wright (2019), por meio do conceito de "Estado capitalista".

Wright (2019) é quem se dedica a detalhar a definição, utilizando dois argumentos interligados. O primeiro, semelhante à descrição de Engels (2019), é que o "Estado é controlado por poderosas elites profundamente ligadas à classe dos capitalistas. Elas detêm o poder estatal, de forma mais geral, para servir os interesses dessa classe e, acima de tudo, bloquear qualquer iniciativa que venha a desafiar o seu domínio". O segundo, por sua vez, é que "o próprio formato institucional dessas máquinas institucionais contribui para a reprodução do capitalismo" (WRIGHT, 2019, p.128).

Para esse autor, não se trata de dizer simplesmente que o Estado é utilizado pelas elites, mas, sim, que a sua estrutura interna "tem embutido dentro dela um viés que sempre pende a favor dos interesses de classe capitalista. Por essa

razão, esse tipo de Estado é chamado de *estado capitalista*, em vez de ser tratado como *Estado em uma sociedade capitalista*" (WRIGHT, 2019, p.129).

As teorias que se seguem buscam entender as características dessa subordinação do Estado aos capitalistas. Até que ponto seria possível que as estruturas ou mesmos seus funcionários pudessem agir como entes insulados, neutros ou mesmo antagonistas nos conflitos de classes e intraclasses?

Engels (2019) já visualizava o Estado como um espaço de disputa e já problematizava certa "dominação automática" exclusiva pela classe dominante. "[...] excepcionalmente, porém, há períodos em que as classes em luta mantêm um equilíbrio que o poder do Estado, na condição de aparente mediador, momentaneamente adquire certa autonomia em relação às duas classes" (ENGELS, 2019, p. 158).

A consideração desse momento de exceção, que relativiza a correlação de forças dentro do Estado, não foi desenvolvida por Engels, mas se tornou uma questão central no debate marxista, retomada a partir dos anos de 1970, período marcado pela crise do Estado de bem-estar social na Europa. Dois expoentes desse debate são Claus Offe [1977]/(1984) e Nicos Poulantzas [1978]/(2015).

Na perspectiva de Offe (1984), o Estado seria dependente estruturalmente em relação ao processo de acumulação privada, isto é, os governantes teriam uma série de limites para elaboração e implementação de políticas públicas, sobretudo aquelas mais progressistas e ou que divergem dos interesses dos agentes econômicos. A sua capacidade na execução dessas políticas seria limitada diante da dependência de atender interesses e contribuir para mecanismos de acumulação, variando também pela capacidade de pressão de cada classe ou "fração de classe".

Offe (1984) procura entender a influência da relação das classes dominantes com o Estado ao escolher uma política a ser executada. O autor faz críticas às teorias da "influência" (que compreende o Estado meramente como um aparato institucional no processo de valorização dos interesses da classe dominante) e dos "fatores limitativos" (que acredita que as instituições políticas não estão determinadas a se tornarem instrumento

de interesses não capitalista).

Para ele, essas leituras pouco contribuem para que se entenda o caráter de classes do Estado, uma vez que procuram explicar os fenômenos apenas considerando fatores externos e esquecem as suas motivações internas. Ademais, não haveria uma inclinação única em comum da classe dominante. O que se configura é uma diversidade de ambições individuais de representantes do mercado que buscam a realização dos interesses específicos e, não necessariamente, de forma coletiva.

A perspectiva de Offe (1984) aponta para a necessidade de considerar uma convergência de objetivos do mercado e do Estado que venha atribuir a estas duas funções contrárias: acumulação (criar condições favoráveis à reprodução do capital) e legitimação (atender demandas sociais por meio da oferta de políticas públicas). Ainda que a produção de bens e serviços pelo setor público seja relevante, os Estados dependem, em larga medida, da riqueza gerada pelo setor privado, na medida em que qualquer queda no nível de investimento e de empregos gera menor arrecadação tributária. E, como a reprodução da sociedade no sistema capitalista depende do processo de acumulação privada – de emprego, renda e possibilidades de consumo gerado nesse setor –, a atuação dos governantes pode acabar sendo cerceada por aquelas decisões que sejam capazes de garantir lucro e o investimento de cada um.

No entanto é importante não reduzir a complexidade da relação Estado/capital à equação acima, em especial, se levarmos em conta que os capitalistas não são um todo homogêneo e, muitas vezes, lutam entre si pela realização dos seus interesses. Em se tratando de valorização da terra urbana, a escolha do investimento e as oportunidades oferecidas irão variar no tempo e no espaço. A capacidade de negociação e o desempenho governamental, assim como a legislação disponível, tornam múltiplas as possibilidades de arranjos. Por outro lado, a luta de classes organizada pode barrar ou provocar novas formas para finalizar acordos.

Aquilo que Offe (1984) chamou de "teoria da seletividade", refere-se ao fato de que o Estado

é institucionalmente organizado de modo que certas ofertas sejam, de antemão, excluídas no seu interior por um processo de filtragem institucional. E, com isso, não chegando sequer a ser matéria de discussão pública.

Contudo Souza (2000) acredita que faltam elementos que expliquem o funcionamento dessa seleção; afinal, quais as questões proibitivas que não passam pelos filtros? Há um padrão para todo e qualquer arranjo institucional ou os filtros variam de Estado para Estado, de conjuntura para conjuntura? Seria melhor reconhecer ao Estado a capacidade de impor políticas cujo êxito depende das forças sociais que as apoiam e da capacidade estatal de responder – ou não – às reações contrárias.

Afinal, o que permite que algumas políticas públicas consigam ser contragestadas pela sociedade civil? Qual o alcance da influência do mercado? Quando falamos em uma modalidade de PPP, como é o caso das OUCs, uma relação formalizada entre mercado, sociedade civil e Estado, como os atores envolvidos, os arranjos institucionais e a própria legislação influenciariam a característica da política viabilizada?

Nicos Poulantzas está entre os principais teóricos marxistas que se debruçaram nesta problemática. Sua prioridade está na análise da variável do equilíbrio de forças, de modo a mostrar como as lutas políticas de classes e seus resultados são mediados e condensados por meio de formas institucionais específicas em períodos, estágios e conjunturas particulares.

Para esse autor, o Estado, assim como o capital para Marx, seria constituído a partir de uma relação social. Mas que tipo? Seria de forças ou, mais precisamente, "a condensação material de tal relacionamento entre as classes e as frações de classe" (POULANTZAS, 2015, p. 128). Por analogia com a análise marxiana, a concepção poulantziana de Estado é reformulada da seguinte forma: "o Estado não é um sujeito, mas uma relação social entre sujeitos mediada pela sua relação com as capacidades do Estado" (JESSOP, 2009, p. 30).

Essa perspectiva relacional é uma "declaração não só de que os conflitos e as contradições sociais estão dentro dos aparelhos do Estado, mas o definem e o constituem" (JESSOP, 2009,

p.32). Assim como o capital, o Estado não pode ser compreendido como um bloco monolítico e acabado, mas sim que se constitui a partir das relações que se dão nele e através dele.

O capital é uma relação social entre agentes sociais. Sua existência e sua persistência dependem das relações de força entre as classes nas lutas econômicas; é apenas na e através das lutas de classe que a forma-valor se reproduz. Do mesmo modo, isto é, por analogia, o (poder de) Estado deveria ser visto como uma forma-política determinada (isto é, "condensada") pelas relações de força – instáveis, cambiáveis, provisórias – entre as classes implicadas nas lutas políticas (CODATO, 2008, p. 83).

Essa concepção de "condensação de relações" justapõe-se à ideia de Estado como uma dualidade entre o Estado-coisa (a velha concepção instrumentalista que o compreende como instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única classe ou fração de classe, caso em que nenhuma autonomia é reconhecida a ele); e o Estado-sujeito (a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é submetida a sua vontade como instância racionalizante da sociedade civil e detentora da burocracia).

Isso significa que o Estado, destinado a reproduzir as divisões de classe, não é, não pode ser jamais, como nas concepções do Estado-coisa ou Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira a despeito de suas contradições, mas ele é mesmo dividido (POULANTZAS, 2015, p. 135).

O Estado não traduziria os interesses dos representantes do mercado de modo mecânico, mas "[...] através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento" (POULANTZAS, 2015, p.130). Justamente por não ser uma classe homogênea, os vínculos entre os dirigentes da cúpula estatal e os donos do capital devem ser vistos, em alguma medida, como conflituosos e variados, envolvendo o conjunto da classe capitalista, os dirigentes do aparelho do Estado, políticos profissionais ou técnicos e a classe trabalhadora.

Sob essa ótica, a formulação de políticas estatais, da política econômica em especial, constitui um campo de luta no interior do Estado. O resultado da luta entre os diferentes capitalistas

visando influenciar os rumos da política reflete as relações de força entre eles.

Talvez uma das maiores contribuições de Poulantzas esteja no reconhecimento e na compreensão das fissuras do bloco hegemônico. Esse autor opera a ideia de "frações de classe" para afirmar a existência de capitalistas de diferentes tipos que lutam entre si para influir na política estatal e que se distinguem por diferentes funções no processo econômico (produtiva, comercial, financeira ou agrária) e por diferentes dimensões (pequeno, médio e grande).

Esses capitalistas, em um espectro mais amplo, em suas relações com o Estado, conformam o que Poulantzas (2015) denomina de "bloco no poder": a unidade contraditória da classe dominante (ou classes dominantes), em suas relações com o Estado. Dito de outra maneira, o interesse classista e de fração e os diferentes segmentos dos capitalistas podem realizar movimentos surpreendentes e até contraditórios. Estamos longe da oposição simples e simplificada entre a classe capitalista e a operária e é desse reconhecimento que precisamos para a análise das conjunturas políticas.

Não basta dizer simplesmente que as contradições e as lutas atravessam o Estado, como se tratasse de aflorar uma substância já constituída ou de percorrer um terreno vazio já existente. As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e fabricam sua organização (POULANTZAS, 2015, p. 197).

Nesse sentido, é nas fissuras dos conflitos políticos que seriam delineados os limites à autonomia relativa do Estado na condução da política estatal. O que implica a conformação de uma "política de compromisso" do Estado e dos interesses diversos das frações dominantes. Tal política consistiria numa tentativa de acomodação de inúmeros interesses em disputa, amenizando, na medida do possível, o conflito político.

### *1.3 O pessoal do Estado: a luta de classe se dá (também) no seu interior*

A argumentação traçada por Poulantzas até aqui permitiu compreender que as relações sociais (e suas contradições) dão forma ao Estado. Contudo, é preciso ter cautela com a simplificação do debate, isto é, ele não pode ser decifrado

apenas pelas elites que ocupam cargos ou pelas escolhas políticas baseadas em seus interesses, mas é importante compreender as várias divisões de classes e suas frações. Os funcionários, concursados ou contratados, não deixam de deter um lugar de classe, isto é, não se trata de um grupo social à parte ou acima das classes.

Se considerarmos que os funcionários públicos são, em uma parte significativa, "pequena burguesia" ou "classe média", no caso da política pública urbana, a título de exemplo, a dramática situação atual das cidades brasileiras – como os conflitos fundiários, o déficit habitacional e a habitação inadequada, a precariedade e deficiência do saneamento ambiental, a baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e a degradação ambiental – pode ter uma grande influência e repercutirem como um distanciamento desses grupos com a cúpula especificamente burguesa. Esse afastamento pode manifestar-se por rupturas e divisões no seio do pessoal e aparelhos do Estado, através de reivindicações específicas dos funcionários. Segundo Poulantzas:

As lutas das massas populares não atingem o pessoal do Estado apenas quando as massas estão fisicamente presentes no aparelho do Estado. A luta de classes está presente nos aparelhos do Estado, mesmo quando se expressa a distância: o pessoal de Estado está desde então, em razão do seu ser-de-classe, na luta de classes [...]. Essas lutas se revestem de formas específicas: moldam-se no arcabouço material do Estado, segundo a trama da sua autonomia relativa e não correspondem ponto a ponto, nem de maneira unívoca, às divisões das lutas de classes (POULANTZAS, 2015, p. 157-158).

Poulantzas (2015) nos coloca um árduo desafio: perceber a inserção da dominação política no arcabouço material local como condensação de uma relação de forças. Sua maior colaboração está em compreender particularidades da complexa luta política na reprodução histórica desse Estado afim de superar a leitura dogmática de que "todo Estado capitalista é um Estado da burguesia".

## **2 O Estado capitalista e a política urbana neoliberal nas cidades**

O Estado, muitas vezes, precisa alterar aspectos de suas funções, de tal maneira que dê

suporte à reprodução do capital em momentos de instabilidade, crise ou mesmo diante da suscetibilidade de interesses em jogo. Considerando seu poder de tributação e investimento, os poderes estatais podem ser política e territorialmente redirecionados para fins econômicos. Brenner (2018) frisa que uma das suas características está na performance de uma (re)territorialização.

A agitada dinâmica transformativa do capital torna suas próprias precondições geográficas específicas históricas obsoletas, induzindo a uma onda de reestruturação com finalidade de reterritorializar, e assim, reativar o processo de circulação [...]. Assim, à proporção que o capital é reestruturado em períodos de crises econômicas prolongadas, as configurações escalares em que se fundamenta o capital são igualmente reorganizadas, a fim de criar uma nova estrutura geográfica para uma nova onda de crescimento capitalista (BRENNER, 2018, p. 69).

As cidades possuem um papel proeminente na territorialização do capital por meio da aglomeração de infraestruturas relativamente fixas e imóveis, tais como sistemas de transporte, suprimento de energia, redes de comunicação e outras formas de produção, troca, distribuição e consumo. Já o Estado tem um lugar central por meio de regulamentação monetária, códigos jurídicos, medidas de proteção social e, especialmente, pela produção de configurações espaciais de larga escala (BRENNER, 2018).

Assim, ao que parece, existiria uma relação entre a ascensão do neoliberalismo e a emergência de um novo padrão de governança das cidades, caracterizada por Harvey (2006) como "governança empreendedorista" ou "empreendedorismo urbano". Esse autor refere-se a uma reorientação das posturas das governanças urbanas, por formas de ação empreendedoras caracterizadas, principalmente, pelo estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs)<sup>3</sup>, na busca pela atração de investimentos nas cidades e por formas alternativas de gestão pública.

Apesar da amplitude do conceito de governança<sup>4</sup>, quando nos referimos à governança urbana, especificamente, seu significado representa o instrumento de organização e de gestão dos espaços derivados de um complexo de forças mobilizadas. Ela pode ser entendida também a partir de uma noção de "coalizão de poder", ou melhor, como "arranjos de grupos com algum poder, seja decisório ou de pressão, com capacidade de direcionar uma agenda de transformações na cidade como foco no desenvolvimento econômico pelo urbano" (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017, p. 17). Para Harvey,

Trata-se de uma coalizão de poder, uma coalizão de forças mais ampla, em que o governo e a administração urbana desempenham apenas papel de facilitador e coordenador. O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos atores sociais (HARVEY, 2006, p. 169).

Em síntese, para esse autor, a governança empreendedorista é caracterizada por três elementos centrais: a) a constituição de uma coalização de poder, que a sustenta, conformada em torno da noção de parceria público-privada, em que a iniciativa privada se integra com os usos dos poderes governamentais locais; b) a promoção de atividades empreendedoras, por parte da coalização de poder e da parceria público-privada, subordinadas ao mercado e que, como todas as demais atividades capitalistas, estão "sujeitas a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado" (HARVEY, 2006, p.171); c) o enfoque do empreendedorismo urbano está ligado a lugares específicos da cidade, capazes de atrair o capital privado e proporcionar rentabilidade aos investimentos (HARVEY, 2006).

Aquilo que Harvey caracteriza como um novo padrão de governança, Vainer (2013) descreve

<sup>3</sup> No Brasil, segundo a Lei nº 11.079/2004, as parcerias público-privadas são aplicáveis a modalidades de contratos de concessão de serviços públicos que não tenham autossustentação, seja porque o fluxo de caixa é insuficiente e deve ser complementado por aportes de um parceiro (empresa) privado (concessão patrocinada), seja porque é um serviço prestado ao Estado e não tem outra fonte de receita que não aquela representada pelo pagamento pelo ente público (concessão administrativa).

<sup>4</sup> A apropriação do conceito de "governança" está presente em diferentes correntes de pensamento e faz com que o termo em questão apresente múltiplos significados e se preste a diversos usos. Para Dardot e Laval (2016), as mudanças históricas na concepção e ação do Estado imprimiram um novo vocabulário político.

como um "projeto de cidade" em disputa que implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania. Trata-se aqui dos arranjos de participação, como aqueles resultados da pressão histórica de movimentos da reforma urbana.

São constituídos especialmente pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade e regulamentados por legislações locais e que deveriam ser esvaziados de capacidade decisória. A supressão ou atravessamento desses arranjos ampliaria as possibilidades de dinamizar investimentos e ações do próprio Estado e do capital afim de maximizar perspectivas de acumulação.

Se, durante um período, o debate acerca da questão urbana remetia a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, uma nova expressão dessa questão, para Vainer (2013), teria, como nexos centrais, a problemática da sua competitividade. As cidades em competição, como anunciou Harvey (2005), buscariam por todos os meios aumentar seu poder de atração de investimentos ou desenvolver sua capacidade de inovação e difusão. A cidade torna-se um protótipo da empresa privada.

Essa associação dinâmica entre Estado e capital na gestão do espaço urbano tem sido reconhecida na literatura acadêmica por "neoliberalismo urbano", "uma lógica que promove a financeirização da cidade, sustentada pela valorização imobiliária e se agencia por meio da força dos capitais imobiliários na conformação da política urbana e de uma forma de planejamento urbano" (MAGALHÃES, 2015, p. 132). A aproximação do mercado e do Estado, na operacionalização da política urbana, envolve alterações na legislação e na estrutura estatal e na construção de novos modelos de governança de características neoliberais, com diversas implicações para a dinâmica das cidades. Contudo, a medida e o grau em que essas mudanças ocorrem podem variar segundo algumas condições particulares

do período histórico e do território.

Em outros termos, faz-se necessária uma ressalva: existe uma importante diferença entre a ideologia generalizante do neoliberalismo e suas operações políticas e efeitos sociais cotidianos. O neoliberalismo nos faz crer em uma utopia de mercados livres, alheios a toda forma de interferência estatal.

Entretanto, Theodore, Beck e Brenner (2009) entendem que, na prática, a neoliberalização se refere a um padrão prevaiente de reestruturação regulatória por parte do Estado. Além disso, esses autores advertem que os programas neoliberais raramente seriam impostos de maneira pura, de forma que estariam introduzidos em contextos político-institucionais modelados significativamente por práticas institucionalizadas, legislações e acordos políticos estabelecidos anteriormente.

Ao cunhar o conceito de "neoliberalismo realmente existente", entendem que o formato escolhido para viabilizar a acumulação irá variar em cada localidade, considerando a especificidade de características políticas, econômicas, culturais, históricas e geográficas.

Para Harvey (2006), o neoliberalismo não é algo inexorável, pelo contrário, manifesta-se de forma diferenciada no plano local, sobretudo nas formas de regulação urbana. Essas maneiras distintas apresentam-se como alternativas para o Estado, que é capaz de mesclar interesses econômicos no cenário de competitividade com interesses coletivos provenientes das particularidades histórico-culturais de cada localidade, tais como o surgimento de novos atores, diferentes tipos de movimentos sociais urbanos, absorção de pessoas oriundas de questões sociais migradas para a equipe técnica da máquina burocrática.

Não sendo impostos de maneira pura, acreditamos que os programas neoliberais de reestruturação capitalista são sempre introduzidos em contextos político-institucionais que foram modelados significativamente por regulação, práticas institucionalizadas e acordos políticos estabelecidos previamente. Ao adotar essa reflexão, distanciamos-nos de uma visão do neoliberalismo como uma entidade ou um corpo de doutrinas acabadas, mas, sobretudo, entendemos que sua

operacionalização e seus efeitos sociais cotidianos não devem ser tratados como epifenômenos de uma ordem já dada.

### 3 Operações Urbanas Consorciadas: espaço negocial entre mercado, Estado e sociedade

O instrumento urbanístico "Operação Urbana Consorciada", regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) art. 32 a 34, cada vez mais presente no planejamento e gestão do uso do solo urbano nas grandes e médias cidades no Brasil, está relacionado diretamente às administrações municipais, como forma de induzir o desenvolvimento urbano de modo equilibrado, por meio da parceria entre poder público, proprietários de terra, de bens móveis e imóveis, sociedade civil e investidores privados.

As Operações Urbanas envolvem, simultaneamente, o redesenho de um setor da cidade, tanto no seu espaço público como no privado; a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e a alteração dos direitos de uso, edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. Tais alterações visam flexibilizar as condições de edificação e replanejamento no espaço urbano com finalidades distintas, podendo ser estéticas, funcionais, de mobilidade etc.

Uma mostra da maleabilidade do instrumento para responder a interesses muito diversos está no fato de ele ter sido regularmente defendido e, em alguns casos, implementado por administrações ideológica e partidariamente diferentes. A título de exemplo, em São Paulo: Mário Covas (PSDB), Jânio Quadros (PRN), Luiza Erundina (PT), Paulo Maluf (PP), Celso Pitta (PPB/PTN) e Marta Suplicy (PT); em Belo Horizonte: Patrus Ananias (PT), Célio de Castro (PSB), Fernando Pimentel (PT) e Márcio Lacerda (PSB).

Alguns fatores e características do instrumento teriam justificado sua instituição como estratégia de indução de desenvolvimento urbano no Estatuto: a) a carência de recursos públicos para a realização de investimentos de transformação urbanística; b) a convicção de que esses investimentos alteram o valor da terra, gerando valori-

zação imobiliária, que poderá ser parcialmente captada ou recuperada pelo poder público; c) a rigidez das normas urbanísticas que consideram as singularidades e as necessidades de localizações específicas; d) a possibilidade de o poder público usar a flexibilização do potencial construtivo como contrapartida aos investimentos do setor privado (COTA, 2011).

Essas características parecem estar associadas à leitura de Offe (1984) sobre a produção de políticas públicas tratadas anteriormente, isto é, a necessidade de criar condições favoráveis à reprodução do capital, por exemplo, a flexibilização das normas urbanísticas, e de atender demandas sociais por meio de ofertas, como a possibilidade de usar contrapartidas do setor privado para intervenções de bem comum.

Um aspecto considerado problemático do ponto de vista da gestão da OUC pelo poder público é a venda do Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que corresponde à permissão para a construção de dada quantia de metros quadrados a seus detentores. Essa venda de potencial construtivo é realizada por meio do órgão responsável pelo planejamento e gestão da operação e se torna um ativo financeiro que pode ser comprado e vendido no mercado, sendo que o total de recursos arrecadados de forma antecipada nessa operação já é usado na reestruturação urbanística da área da operação.

Maricato e Ferreira (2002) alertam que

[...] um primeiro problema dos CEPACs é a desvinculação que o título cria entre a compra de potencial construtivo e a posse do lote. Como qualquer um pode comprar o título, tendo ou não o lote na região, e seu valor – como qualquer título financeiro – pode variar gerando um novo tipo de especulação imobiliária financeiraizada (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 181).

Geralmente, as operações envolvem a retirada de qualquer concessão de *direito de construir* acima do coeficiente básico (correspondente à própria área do terreno) para que sua aquisição ocorra somente por meio da compra desse direito, transformando-o num título financeiro.

[...]a partir da venda de potencial construtivo adicional às incorporadoras, dissociada de

cada terreno específico e englobando toda a área pré-definida da operação, arrecada-se parte da renda fundiária adicional gerada pela própria concessão de coeficiente de adensamento, e investe-se este volume de recursos na própria área, em áreas públicas, em infraestrutura urbana, em equipamentos de uso coletivo etc (MAGALHÃES, 2015, p. 141).

Como essas considerações podem adicionar esclarecimentos à análise da relação Estado-capital? Por se tratar de uma modalidade de parceria público-privada, não se pode perder de vista que há um pré-requisito fundamental para que o instrumento se torne efetivo. Trata-se da própria adesão do mercado e dos agentes privados ligados ao setor imobiliário – que o fazem na medida em que tal adesão lhes seja vantajosa – e que também são ativamente presentes nos processos participativos direta e indiretamente relacionados à OUC.

Ao mesmo tempo em que é a ação relacional entre Estado e mercado que permite viabilizar o instrumento, ela pode ser um entrave em torno dele, caso o mercado não concorde com a forma da parceria. Ou seja, existiria uma "dependência estrutural", como destaca Offe (1984), em que a capacidade do Estado na execução dessas políticas estaria limitada diante das interferências de agentes econômicos. Caso os agentes do setor privado acreditem que as condições impostas não são suficientemente favoráveis, a venda de CEPACs fica aquém do necessário, não ocorrendo sua própria valorização e não permitindo a arrecadação de recursos investidos na área e a efetivação dos projetos.

É aí que se encontra uma das contradições que dificultam a efetivação das operações em formas democráticas de planejamento: elas pressupõem uma valorização fundiária acima da média na área, o que, nos padrões do mercado imobiliário brasileiro, envolve a exclusividade [...] como pressuposto, sendo que a presença de elementos urbanos como a habitação de interesse social tende a diminuir fortemente tal potencial de valorização (MAGALHÃES, 2015, p.145).

O controle do poder público passa a ser subordinado diretamente aos interesses do mercado, ao considerar que as CEPACs, e posteriormente as Operações Urbanas, são encaradas como uma fonte de recursos. Como as prefeituras precisam

de recursos, lançam mão da estratégia de multiplicar ao máximo as Operações Urbanas. Pode-se dizer que o artigo 34 do Estatuto da Cidade, que garante os certificados, institucionaliza a financeirização da OUC e fortalece os interesses do capital imobiliário em detrimento dos interesses públicos.

[...] institucionaliza-se a especulação imobiliária como elemento motivador da renovação urbana na cidade. A conformação de seu desenho não se dá em função da ação planejada do Poder Público e das prioridades urbanas que ele estabeleça a partir da demanda participativa da população [...], mas se subordina ao interesse do mercado, que justificará ou não as operações (FIX, 2009, p. 21).

Como pôde ser observado até aqui, a interação dependente do Estado ao mercado, regulamentada normativamente (ainda que não se possa dispensar outras formas de intermediação de interesses menos cívicas como patrimonialismo e clientelismo), traduz-se, não somente, em oportunidades para reprodução do capital, mas também como efeitos na reprodução da desigualdade sócio espacial de investimentos. Isso pode ser notado, principalmente, a partir das experiências do Rio Janeiro (WERNECK, 2016), São Paulo (FIX, 2009) e Recife (BERNARDINO, 2015).

Na análise da produção do espaço urbano, especialmente aquela mediada por instrumentos urbanísticos e legislações, deve-se estar atento à correlação de elementos como interesses, instituições, frações de classe e o próprio Estado, sem que, contudo, estejam em posições fixas. Poderíamos afirmar que é uma conjuntura negociadora em que os atores lutam por posições dentro da cidade em uma estrutura de interações estratégicas no calor de suas capacidades e oportunidades. Uns buscam expandir seus negócios, outros garantir seu espaço e o Estado age como uma espécie de síndico mais ou menos parcimonioso.

### Considerações finais

Embora este artigo não tenha se proposto a analisar nenhum caso específico de implementação do instrumento OUC como espaço negocial entre Estado, mercado e sociedade, a discussão permite-nos formular algumas questões como: As

operações urbanas podem ir além de um conjunto de lucrativas operações imobiliárias? Qual a capacidade das OUCs de solucionar os problemas urbanos? Em que medida os atores engajados no paradigma do "direito à cidade" conseguem se contrapor à lógica do instrumento e garantir alguns benefícios para a sociedade, em especial, aquela mais despossuída? O instrumento pode ser utilizado de fato para engendrar "melhorias sociais" e "valorização ambiental", como descreve o Estatuto da Cidade? O documento listado é uma fonte de recursos estratégicos diante do cenário escasso, a partir da parceria público-privada? Considerando essas inquietações e outras problematizadas até o momento, apresentamos algumas reflexões na tentativa de amadurecer o debate.

Acreditamos que o fato dele estar subordinado ao mercado não se reduz apenas à sua tecnicidade. Trata-se de um aspecto classista do Estado, resultado das contradições de classes que o moldam e produzem suas políticas. O Estatuto da Cidade, fruto da luta política, traz consigo as contradições de classe. Resultado de uma grande mobilização popular dos movimentos de reforma urbana, ainda é objeto de diversos debates em torno de suas diretrizes, dos seus instrumentos e da sua aplicação pelas gestões locais, pelas possibilidades de reversão do quadro de exclusão territorial, mas, também, por questionamentos em relação à sua aplicabilidade, à eficácia da gestão democrática e da utilização de seus instrumentos para legitimação de políticas engendradas por interesses privados.

Cabe problematizar até que ponto a origem das diretrizes e dispositivos, prescritos no Estatuto e nas legislações urbanas – em especial aqueles de indução do desenvolvimento urbano, como a OUC – permite alguma perspectiva objetiva de melhoria da urbanidade nas cidades, isto é, se elas conseguiram fazer frente às necessidades de acumulação conduzidas por uma coalizão de forças mais amplas. O quanto essas possibilidades dependeriam da capacidade da sociedade civil organizada e do mercado influenciarem a regulamentação e a operacionalidade, considerando a tecnicidade do instrumento subordinada aos interesses do mercado? Para tanto, é fundamental compreender o sentido das deci-

sões: quem decide, como decide, onde e como (ou se há) padrões de decisão se configuram.

Esse é um ponto de difícil compreensão e, ao mesmo tempo, chave para definir o caráter da operação. A começar pela interpretação do que se entende pelos segmentos da sociedade civil, garantidos pelo art. 33 do Estatuto da Cidade, na sua elaboração, tais como "proprietários", "usuários permanentes", "moradores" e "investidores privados". Qual a capacidade de representação de cada setor, quais os interesses em jogo, que podem ser matizados conforme a capacidade de os diferentes interesses se imporem localmente?

Qual seria o papel do mercado? Como ele está organizado? Sabemos, como explanou Poulantzas (2015), que não se trata de um grupo homogêneo. Em alguns casos, o seu fracionamento ou o grau de cooperação podem ser fatores mais ou menos relevantes a serem considerados. A desinformação da população, o baixo grau de participação cívica e a forte imbricação dos interesses imobiliários e da construção civil nos assuntos públicos ainda seriam entraves para as políticas urbanas redistributivas?

E quanto ao papel do Executivo? O perfil conservador de vários governos ainda se reportaria a gramáticas políticas de porte clientelista somadas à herança que a representação política passada legou ao país? Aqueles técnicos formados em uma matriz mais progressista poderiam ter, algum grau, de interferência nas características da política estatal?

Nossa hipótese é de que o engajamento da equipe técnica do poder público tem um papel relevante ao traduzir aspirações, demandas e pressões no texto do projeto urbano e da lei da OUC. Somado ao que já descrevemos aqui acerca do que Poulantzas (2015) tratou quanto ao lugar de classe dos funcionários e à influência que recebem das lutas de classe, há que considerarmos o contexto histórico herdado, a "trajetória histórico-dependente".

Em alguns contextos locais, a tradição na política urbana e habitacional do município permitiu o desenvolvimento de uma *gramática* de "universalismo de procedimentos". Composta de um acúmulo de políticas redistributivas (a título de exemplo: orçamento participativo, orçamento participativo da

habitação, políticas habitacionais de autogestão, conselhos e conferências setoriais etc.), de um arcabouço jurídico legal, poderia colocar uma barreira nos instrumentos exclusivamente pró-mercado?

Acreditamos que o caráter das Operações Urbanas expressaria não apenas a governança daquele período, mas sua análise deverá levar em conta contextos históricos. Isto é, elas poderiam estar marcadas por um estoque anterior de experiências inscritas na dimensão de um projeto "cidade-mercado" ou "cidade-direito" ou ainda na condensação de ambas.

Supomos que a maior contribuição da tradição marxista, desenvolvida principalmente por Offe (1984) e Poulantzas (2015), seja o olhar para a relação do Estado e capital de forma dinâmica, a partir do movimento de suas contradições. Essa relação não deve ser vista de forma dual, como um Estado subordinado ou autônomo, mas como uma condensação de relações, expressando, em determinado grau, a distribuição e apropriação de riquezas.

O entendimento se amplia ao olharmos suas fissuras, em uma relação condensada que conterá a trajetória e os conflitos locais somados à inflexão do poder público na gestão local e suas relações com o lucro imobiliário. Os motivos e razões dessa inflexão precisam ser mais bem estudados, como, por hipótese, estar associado a uma estratégia para garantir sua própria reprodução, transformando o papel de provisão de serviços para o empreendedorismo urbano agenciado pelo capital privado de diferentes forças e escalas.

Pelas características do instrumento até aqui abordadas, foi possível citar contradições e limites para que ele se configure em um projeto urbano capaz de enfrentar os dilemas da segregação e desigualdade sócio espaciais vivenciadas na maioria das grandes cidades brasileiras.

Por fim, o conceito de Poulantzas (2015) de "autonomia relativa" do Estado pode oportunizar uma interessante leitura em um instrumento com tal complexidade relacional. A nosso ver, no caso das OUCs, essa autonomia só seria possível a partir da própria incorporação dos interesses do mercado na estrutura estatal (legislações, instrumentos, arranjos, etc.), compromissada com as frações dominantes, capaz de frear ou agregar interesses de frações dissidentes capitalistas

ou mesmo de reivindicações redistributivistas convivendo com o fracionamento do setor.

Em outras palavras, o Estado capitalista, no plano local, seria capaz de variar suas formas e estruturas, mas dependeria da força do mercado local, que não necessariamente é capaz de responder às condições da fração dominante do capital. Ele movimentar-se-ia através das suas relações, ora se apresentando como neutro, ora como defensor do bem comum, sem, contudo, perder a sua função na reprodução do capital.

## Referências

BERNARDINO, Raquel. *Recife-mercadoria e direito à cidade: a operação urbana consorciada* Joana Bezerra. 2015. 176 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regula os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

BRENNER, Neil. *Espaços de Urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

CODATO, Adriano. Poulantzas, o Estado e a Revolução. *Crítica Marxista*, São Paulo, UNICAMP, n. 27, p. 65-85, 2008.

COTA, Daniela A. Descompassos entre o discurso e prática das operações urbanas em Belo Horizonte (1997-2007). In: MENDONÇA, Jupira G.; COSTA, Heloisa S. M. (org.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011. p. 301-322.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo: Boitempo, 2019.

FIX, Mariana. A fórmula mágica da parceria: operações suburbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENTAFFI, Dênio. *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. (Ócolum – Edição Especial). Campinas: PUCCamp; Rio de Janeiro: PROURB, 2009. p. 32-66.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos de Cárcere volume 1*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

HEGEL, Georg. *Princípios da filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

JESSOP, Bob. O Estado, o poder e o socialismo de Poulantzas: como um clássico moderno. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782009000200010>.

LÊNIN, Vladimir Ilitich. *O Estado e a revolução*. São Paulo: Boitempo, 2017.

LEITE, Rogerio P. Contra-usos e espaço público: notas sobre a construção social dos lugares de Manguetown. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, p. 115-172, jun. 2002. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000200008>.

LIGUORI, Guido; PASQUALE, Voza. *Dicionário Gramsciano: 1926-1937*. São Paulo: Boitempo, 2017.

MAGALHÃES, Felipe N. C. *O neoliberalismo e a produção do espaço na metrópole*: subjetividades, insurgências e redes na economia política da urbanização brasileira. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) - IGC, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Estado, classe e movimento social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARICATO, Erminia; FERREIRA, João S. W. F. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia M. (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana*: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 170-188.

MARICATO, Erminia. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Erminia. (org.). *Cidades rebeldes*: passe livre e as manifestações que tomaram o Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 32-46.

MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

NASCIMENTO, Denise Morado; FREITAS, Daniel Medeiros de. Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização. In: ENANPUR, 17., 2017, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Anpur, 2017. p.1-14.

NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil*: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Metrôpoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 21-50.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Abril, 1999. (Coleção Os Pensadores - Rousseau, v. II).

SANTOS JUNIOR, Orlando A. Metropolização e megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo e das Olimpíadas em 2016. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas em 2016*. Rio de Janeiro: E-papers, 2016. p. 21-40.

SILVA, Alexsandro F. C.; CLEMENTINO, Maria L. M.; ALMEIDA, Lindijane S. B. Regimes Urbanos e Governança Democrática: abordagens sobre o Poder na Cidade. In: XVII ENCONTRO DA ANPUR, 17, 2017, São Paulo. *Anais [...]*. Belo Horizonte, 2017. p. 1-20.

SOUZA, Angelita Matos. Estado e capital no mundo contemporâneo. In: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Belo Horizonte: SBS, 2005.

THEODORE, Nik; PECK, J Jamie; BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, Santiago/Chile, n. 85, p. 1-12, mar. 2009.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia (org.). *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis: Vozes: 2013. p.75-104.

WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política*: Hobbes, Locke e Rousseau. São Paulo: Ática, 1991.

WERNECK, Mariana. *Porto Maravilha*: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro. 2016. 239 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2016.

WRIGTH, Erick Oln. *Como ser anticapitalista no século XXI?* São Paulo: Boitempo, 2019.

---

## Renato Barbosa Fontes

Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas, Belo Horizonte, Brasil). Assistente Social.

---

## Léa Guimarães Souki

Doutora em Sociologia Política pela Universidade de Brasília (UnB, Brasília, DF, Brasil). Professora Titular da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas, Belo Horizonte, Brasil). Socióloga.

---

## Endereço para correspondência:

Léa Guimarães Souki

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

Rua Itaú, 505. - Departamento de Ciências Sociais - ICS/PUC

Dom Bosco, 30730-280

Belo Horizonte, MG, Brasil.