

OS LIMITES DA CONVERGÊNCIA: ESPECIFICIDADES LOCAIS E DESAFIOS COMUNS NO PLANEJAMENTO URBANO DE SÃO PAULO E CHICAGO¹

Marina Toneli Siqueira

Universidade Federal de Santa Catarina

marinatsiq@gmail.com

1. Introdução

Explicar o que é uma cultura de planejamento urbano pode ser algo difícil e pouco produtivo. Entretanto, para além da crítica a visões que integram aspectos diversos e distintos de uma sociedade à noção amorfa de “cultura”, é necessário compreender que práticas de planejamento urbano são dinâmicas e, portanto, contextualizadas histórica e geograficamente. Uma cultura de planejamento é formada através ideias e práticas acerca do espaço urbano; seu uso e gestão que são concebidas, institucionalizadas e/ou implementadas em uma escala geográfica determinada (e.g., cidade, região ou país) e em um período específico. Ela é o resultado de ações formais e informais e de uma diversidade de atores que negociam tradições e demandas locais com pressões externas. Portanto, existe um processo contínuo de negociações com mudanças culturais, sociais, políticas, econômicas e tecnológicas que impede qualquer tipo de essencialismo ou paraquioralismo nesta definição de culturas de planejamento urbano. Finalmente, esta conceituação também nos leva à conclusão de que culturas de planejamento urbano somente podem existir no plural mesmo que o atual período de globalização neoliberal possa promover convergências.

É preciso reconhecer que avanços tecnológicos e mudanças sócio-econômicas impostas pela globalização neoliberal geraram convergências entre culturas de planejamento urbano de localidades distintas, mas que enfrentam desafios parecidos. É neste sentido que Friedman (2005a) preocupa-se com os dois principais obstáculos ao planejamento urbano contemporâneo: uma obsessão com fatores econômicos acima de outros aspectos e uma visão desterritorializada da globalização que impede o entedimento de seus efeitos espaciais mais diretos. A ameaça de convergência total, entretanto, é um exagero baseado em um visão de um mundo homogêneo ou plano. Continuam existindo diferenças no modo como o

¹ Este trabalho é um resultado parcial da pesquisa de doutorado realizado pela autora entre 2009 e 2014 na University of Illinois at Chicago com uma bolsa CAPES/Fulbright.

planejamento urbano e todas estas forças homogeneizadoras são materializadas localmente e é exatamente porque estas narrativas estruturais e de escala macro devem ser localizadas em um contexto específico que elas jamais podem existir em sua forma pura. Em outras palavras, a expansão de culturas comuns de planejamento urbano representa na realidade a diversificação destas tendências gerais em sua negociação com padrões herdados localmente. Portanto, existe uma inércia destes arranjos contextuais que impede uma assimilação total, resultando em uma pluralidade de culturas de planejamento urbano que são sempre ambíguas e contextuais (Smith, 2001).

É nesta perspectiva que o presente trabalho analisa os aspectos da dinâmica de convergência atual entre as culturas de planejamento urbano de São Paulo e Chicago. Se, por um lado, é possível identificar similaridades e tópicos comuns às duas cidades, considerando estas tendências mais gerais e abstratas como a globalização neoliberal, ainda existem aspectos contextuais que resultam em respostas específicas do planejamento urbano local. Para tanto, este trabalho está estruturado em quatro partes além da introdução e da conclusão. Na primeira, a noção de culturas de planejamento urbano é contextualizada frente à hipótese atual de convergência, assentando-se as bases da área nos Estados Unidos da América (EUA) e no Brasil. Na segunda parte, as tendências de convergência são exploradas como substrato para as próximas duas partes, que exploram os principais instrumentos de redesenvolvimento urbano de Chicago e São Paulo, *tax increment financing* e operações urbanas consorciadas. Como resultado, este trabalho adota uma postura crítica à noção de convergência do planejamento urbano atual ao identificar em diferentes instrumentos tanto elementos de convergência quanto o diálogo de tendências e forças estruturais com as realidades locais.

2. Culturas de planejamento urbano: especificidades no Brasil e Estados Unidos

Em uma primeira escala de análise é importante pontuar que a história dos dois países promoveu visões bastante diferentes do que é o planejamento urbano. Enquanto os EUA eram uma colônia de povoamento que rapidamente obteve sua independência através da associação de estados autônomos para a defesa de interesses particulares, o Brasil era uma colônia de exploração submetida e um poder unificado, primeiro uma metrópole e depois um estado nacional centralizado. Mesmo que não seja o foco deste trabalho demorar-se na história destes países, é importante ressaltar estas heranças locais para compreender os seus impactos na forma como o planejamento urbano é concebido, institucionalizado e implantado

localmente. Entre eles, destaca-se primeiro a arquitetura institucional e os agentes envolvidos no planejamento urbano e, segundo, os seus valores fundamentais.

Neste último caso, há distinção clara no papel atribuído a agentes públicos e privados no planejamento urbano nos dois países. A aliança entre elites portuguesas e brasileiras significou a falta de uma revolução política e econômica no Brasil (cf. Florestan Fernandes) e o papel central que o estado assumiu no desenvolvimento local. Nos EUA, a tradição do individualismo e livre iniciativa produziu a primazia dos interesses privados. Portanto, nas cidades dos EUA, o direito à propriedade individual se sobrepõe a qualquer outra concepção de uso do solo urbano. Esta cultura de planejamento urbano é permeada pela ideia de que a melhor forma de assegurar a independência individual e a democracia é através da propriedade da terra. Derivado da *common law* britânica (Platt, 2008), o conceito de propriedade dos EUA baseia-se no direito individual e na soberania de cada proprietário sobre sua terra. Ainda que limitados por leis de garantia de saúde coletiva e segurança, os proprietários possuem o direito de obter lucro e uso aprazível das condições atuais da terra (como fertilidade e condições paisagísticas) e potencialidades espaciais (como construir edificação ou parcelar gleba) (Cullingworth, 1993). Portanto, mesmo que existam obrigações fundamentais similares às brasileiras (pagamento de impostos, obediência à legislação geral e a proibição de externalidades negativas), mesmo estes aspectos podem e são frequentemente contestados judicialmente. A capacidade do estado influir diretamente no desenvolvimento urbano é limitada e em períodos da história estadunidense no qual políticas de preempção foram necessárias não apenas elas foram polêmicas, como também elas foram promovidas por interesses econômicos, limitando a noção de bem coletivo a ganhos privados. Este foi o caso, por exemplo, do período de *urban renewal*, em que áreas ocupadas por populações de baixa renda foram expropriadas em prol de atividades imobiliárias (Wilson, 1966; Bellush & Murray, 1967).

Nos EUA, portanto, vigora a constituição que primeiro estabeleceu a noção de que a propriedade privada da terra é a base dos demais direitos, do desenvolvimento econômico e de uma nação livre e independente. A constituição brasileira atual, por outro lado, estabelece extensa lista de direitos individuais, sociais e culturais, incluindo o direito de propriedade junto aos demais². Mesmo que nos EUA e no Brasil a propriedade privada da terra não seja

² É neste sentido que a Constituição Brasileira de 1988 inclui o direito à habitação como responsabilidade pública enquanto nos Estados Unidos o direito à habitação ainda é um tema polêmico, debatido entre argumentos de responsabilidade individual e direitos coletivos. Mesmo assim, é inegável que a efetiva provisão de habitação social, ou o número real de unidades, é muito maior nos Estados Unidos do que no Brasil tanto proporcionalmente ao tamanho da população quanto à magnitude do problema.

absoluta, no último caso o principal conceito a formalmente reger o planejamento local é a realização do interesse público definido pelo estado. Não à toa, as constituições brasileiras desde 1934 limitaram o direito de propriedade do solo ao respeito ao interesse público, muito embora esta noção só tenha sido regulada no Estatuto da Cidade em 2001 e sua aplicação permaneça incipiente. De qualquer forma, esta é uma diferença fundamental entre as culturas de planejamento dos dois países e que merece ser melhor analisada já que nos EUA é impensável esta concepção do solo urbano, dada a primazia dos direitos individuais.

Baseado nos movimentos da reforma urbana, o Estatuto da Cidade reconhece a desigualdade no acesso ao solo urbano, resultado especialmente da concentração de sua propriedade e uso inadequado. A formalização da função social da propriedade, portanto, estabelece que o planejamento deve combater a especulação do solo urbano e promover sua redistribuição à população via instrumentos como imposto progressivo no tempo e direito de preempção. No primeiro caso, por exemplo, um lote vago ou edificação abandonada terá que cumprir a função social estipulada pelo plano diretor. Se, após período de aviso esta não for cumprida, o imposto de propriedade será aumentado proporcionalmente até atingir seu limite, em cinco anos, quando esta pode ser expropriada e reutilizada inclusive para prover habitação social. Finalmente, mesmo que os resultados destas políticas ainda sejam incipientes, a longo prazo e com seus efeitos multiplicadores, elas podem gerar diferenças ainda maiores entre as cidades localizadas nos dois países.

A segunda herança local que afeta as culturas de planejamento urbano de Chicago e São Paulo é a arquitetura institucional e os tipos de agentes envolvidos. Enquanto nos EUA o federalismo difundiu uma visão de planejamento urbano descentralizado, a primazia do estado nacional no Brasil levou a uma cultura tecno-burocrática e centralizadora. Assim, mesmo reconhecendo que os EUA são uma das principais exceções onde o planejamento urbano é direcionado por interesses privados e com pequenas contribuições de instituições públicas (Friedman, 2005b; Cullingworth, 1993), a produção de planos e políticas urbanas ainda é liderada pelo estado e, portanto, influenciada pela dinâmica política e arquitetura institucional do país, seus estados e municípios. Dada a descentralização, ainda que todos níveis administrativos tenham que obedecer à legislação federal, os principais agentes do planejamento urbano nos EUA são locais. Isto não significa a primazia dos municípios, uma vez que existe subdivisão do território em regiões, condados, áreas metropolitanas, e níveis intra-municipais, como *wards* e distritos, que efetivamente planejam o espaço urbano (Burke et al., 2006; Platt, 2008). Ainda, dada a saliência do direito de propriedade, o sistema judicial

exerce importante papel no planejamento urbano estadunidense, julgando direitos individuais e coletivos, bem como abrindo precedentes para o uso de novos instrumentos e políticas. Em situações extremas, o judiciário pode inclusive retirar funções do planejamento urbano das cidades, avocando a si a responsabilidade, como nos casos de integração racial durante o movimento dos direitos civis representado pelo caso emblemático dos tribunais de New Jersey (Friedman, 2005b; Cullingworth, 1993). Finalmente, a tradição local de democracia participativa implica em envolvimento da população em reuniões, assembleias e referendos em todos os níveis da administração pública. Nesta perspectiva descentralizada, portanto, há uma multiplicidade de legislações e agentes que influenciam o planejamento urbano nos EUA, gerando vários tipos de resultados, desde planos estratégicos e específicos a planos regionais e abrangentes.

Um exemplo deste funil de jurisdições e hierarquia institucional é a cidade de Chicago, cuja região metropolitana possui 269 governos municipais (*cities* e *towns*), 113 *townships*, 6 condados e 558 distritos especiais com poder de planejamento urbano (incluindo aeroportos e escolas). Todos são regidos por um plano de desenvolvimento comum de longo prazo (chamado GO TO 2040) elaborado por uma instituição metropolitana com poderes de planejamento, a *Chicago Metropolitan Agency for Planning* (CMAP). O condado Cook, onde está Chicago, inclui 477 instituições governamentais, envolvendo 33 municipalidades com quase 2.500 quilômetros quadrados. No caso específico da cidade de Chicago, há várias autoridades locais com poder de planejamento. Além do *Department of Planning and Development* e do *Department of Zoning and Land Use Planning*, cada um dos 50 *wards* ou distritos pode influenciar neste processo. Uma vez que a eleição para a câmara municipal é distrital, cada vereador pode apresentar projetos de lei e programas de planejamento para seu *ward*, o que é rotineiro na cidade. Ademais, respeitando certos limites de área e uso, projetos arquitetônicos e mudanças de uso são discutidos por comissões locais e reuniões com a comunidade. Os envolvidos, finalmente, podem recorrer das decisões ao sistema judicial.

O planejamento urbano em Chicago é, portanto, bastante descentralizado, conferindo grande autonomia para cada instituição local e contando com a participação dos três poderes, além de agentes econômicos, residentes e usuários. Não surpreendentemente, o planejamento urbano nos EUA é uma atividade interdisciplinar, congregando políticas econômicas, sociais e culturais. Neste contexto, é claro que as peças mais importantes do planejamento urbano são planos locais, de pouco alcance territorial e de curto prazo, sendo que em Chicago o grande instrumento de seu desenvolvimento urbano é a legislação de

zoneamento realizada na escala do lote e que estabelece os direitos e deveres de cada proprietário.

A cultura de planejamento urbano no Brasil, inversamente, assemelha-se àquele dos países da Europa continental e da China, onde o estado centraliza funções e limita-se a regular as condições do espaço físico, com a primazia de arquitetos e urbanistas (Friedman, 2005a e 2005b). Diferentemente dos EUA, planejadores são compreendidos como membros de um sistema burocrático com responsabilização procedimental, cumpridores de uma função técnica baseada na meritocracia e na sua conceituação como membros de um estado que serve ao interesse público. Assim, existe grande separação entre as funções do legislativo e do executivo e, também distintamente dos EUA, há limites à participação do judiciário. Finalmente, importante diferença entre estas culturas de planejamento que foi recentemente reforçada refere-se à atuação direta do governo federal.

Além de seguir a legislação nacional mais geral, como nos EUA, o Brasil conta com um Ministério das Cidades e com uma política de planejamento urbano federal, o Estatuto da Cidade, que estipula, entre outros, que todas as cidades com mais de 20.000 habitantes devem implantar um plano diretor e que este deve ser revisto a cada 10 anos. Ao determinar diretrizes de planejamento urbano para todo território nacional (e.g., a já mencionada função social da propriedade), o Estatuto da Cidade promove maior uniformidade ao planejamento urbano brasileiro. Ainda, o Brasil não exibe tantas divisões administrativas territoriais quanto os EUA, uma vez que foi o próprio processo de expansão da ocupação urbana naquele país que permitiu que o arranjo entre cidades centrais e subúrbios conduzisse ao *town-and-county planning* e ao planejamento regional. No Brasil, o arranjo entre centralidades de ocupação formal e periferias empobrecidas não atinge o mesmo grau de descentralização e tampouco os órgãos de planejamento urbano metropolitano instituídos durante a década de 1970 e sob o comando do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) foram efetivos. Finalmente, o espaço intraurbano é tratado uniformemente, uma vez que inexistente o mesmo tipo de autonomia para distritos ou subdivisões urbanas no Brasil. Mesmo as sub-prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, não possuem funções formais de planejamento, sendo responsáveis apenas pela implantação e gestão de políticas urbanas. É o município que desenvolve as principais atividades de planejamento urbano, particularmente os planos diretores abrangentes e de longo prazo presentes na maior parte das cidades brasileiras. Portanto, a cultura de planejamento urbano no Brasil envolve menos agentes públicos, mormente os governos

federal e municipais, enquanto a participação popular foi apenas formalizada no Estatuto da Cidade e ainda é incipiente e de discutível efetividade (Maricato, 2011; Santos Jr. & Montandon, 2011).

No caso de São Paulo, por exemplo, sua região metropolitana engloba 39 municípios. Embora sem poderes formais de planejamento, a região conta com um plano de desenvolvimento urbano (Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo), elaborado pelo governo estadual e que, muito criticado localmente, não chegou a ser implantado. O principal agente de planejamento na região é, portanto, a prefeitura de São Paulo, que elabora em suas secretarias as políticas urbanas a serem discutidos na câmara municipal. Internamente, a cidade é subdividida em 31 sub-prefeituras que, como já dito, não possuem a mesma autonomia para planejamento dos *wards*/distritos de Chicago. Embora tenham sido criadas em 2002 como uma forma de descentralizar a administração municipal, dado o tamanho e complexidade da cidade, elas servem mais como “zeladoras” de políticas urbanas e provedoras de serviços urbanos, além de organizarem as assembleias e reuniões locais tornadas obrigatórias pelo Estatuto da Cidade para a formulação de planos diretores. Diferentemente de Chicago, onde o zoneamento é feito na escala da cidade e planos específicos são desenvolvidos para bairros e áreas estratégicas (muitas com planos contratados para empresas privadas), em São Paulo o principal instrumento de planejamento é um plano diretor compreensivo e de longo prazo desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, contando com o apoio de outros órgãos públicos (e.g., Secretaria de Transportes) e participação popular, mormente após a promulgação do Estatuto da Cidade.

É possível, portanto, identificar em tipos, agentes e processos as diferentes culturas do planejamento urbano do Brasil e dos EUA refletidas nas cidades de São Paulo e Chicago. Enquanto na primeira, a prefeitura é o principal agente de planejamento urbano, na última o processo é extremamente descentralizado e conta com o envolvimento de diversos agentes e instituições. Finalmente, é interessante notar que, ao incluir valores como a função social da propriedade e outros instrumentos específicos do Estatuto da Cidade, São Paulo conta, por exemplo, com zonas de interesse social (ZEIS) para regularização de comunidades informais e provisão de habitação social. Recentemente, o início da implantação do imposto progressivo no tempo pode produzir uma redistribuição de propriedades. Tais instrumentos são impensáveis em uma cultura de planejamento urbano tão baseada nos direitos individuais de propriedade privada como a dos EUA, de tal maneira que uma cidade como Chicago dificilmente contaria com qualquer política urbana desta natureza.

3. Grandes projetos urbanos contemporâneos: convergências entre Chicago e São Paulo

Ficou claro através da análise acima que as culturas de planejamento urbano do Brasil e dos EUA são distintas. Entretanto, existem aspectos de convergência entre ambas que não dizem respeito somente a tópicos urbanos que qualquer cidade enfrenta, como a provisão de transporte coletivo e serviços públicos. Trata-se dos processos estruturais e as redes de fluxos de informações, pessoas, produtos e – por que não – experiências com políticas urbanas que interconectam estas culturas de planejamento urbano e causam uma convergência entre elas. É neste contexto que podemos entender que as atuais transformações na ideologia do planejamento urbano mundial trazem reflexos locais.

Utilizando de uma história abstrata e generalista do planejamento urbano baseada em autores como Hall (2002), Sanyal (2005b) e Harvey (1989), é possível identificar fases de hegemonia de certos paradigmas que influenciaram agências locais. Por exemplo, a fase de ouro do planejamento urbano, no pós-guerra, significou sua expansão a diferentes geografias e atividades baseada na noção do estado interventor – advindo dos modelos keynesianos nos países de economia central e da ideologia desenvolvimentista nos países periféricos – e na confiança de que a racionalidade científica conduziria a uma verdade neutra e universal. A mudança de paradigma veio após a década de 1970 como o resultado não apenas dos resultados efetivos da atividade de planejar, como também da cultura do planejamento urbano vigente, seguindo a crítica mais generalizada à racionalidade moderna. Por um lado, vários planos não foram materializados e/ou seus objetivos não foram alcançados. Por outro, o planejamento urbano foi identificado como atividade burocrática, tecnocrática e centralizada – *top-down* – que não conseguia responder às reais necessidades locais (Cuthberth, 2006; Maricato, 2000; Villaça, 2004). Esta mudança de paradigma, ademais, liga-se à intensificação da globalização econômica e à ascendência de políticas neoliberais que atacaram alguns dos principais pilares do planejamento urbano moderno com a demanda por uma abordagem mais flexível e propícia ao desenvolvimento econômico (Brenner & Theodore, 2002; Peck & Theodore, 2007; Peck & Tickell, 2002).

Foi neste contexto de recessão econômica e crise do estado que se gestou uma verdadeira competição entre cidades. Esta nova agenda urbana pressupõe que, ao invés de um plano regulatório e normativo, o planejamento urbano adequado para esta nova etapa do capitalismo mundial – baseada no capital financeiro, gerenciamento, serviços de ponta e empreendimentos imobiliários (as chamadas *FIRE industries* [Ferreira, 2002; Sassen, 2001]) – deve ser empreendedor e pró-ativo no apoio à iniciativa privada. Com a justificativa de

reforçar a base fiscal das municipalidades e gerar empregos, embora os efeitos sejam discutíveis, são formulados planos para áreas estratégicas com o objetivo de atrair novos investimentos, empresas e moradores através de incentivos, como abatimentos fiscais e flexibilização de padrões construtivos (Compans, 2005; Fernandes, 2001; Hackworth, 2007; Harvey, 1989 e 2006). Estes planos específicos, finalmente, priorizam parcerias público-privadas como forma de garantir a viabilidade e compartilhar as responsabilidades dos investimentos necessários ao crescimento econômico e reestruturação urbana, muito embora o maior risco recaia sobre as instituições públicas (Brenner, 2004). Em outras palavras, estes arranjos fazem parte da reforma mais ampla do estado através da parceria, privatização ou concessão de certas áreas de atuação antes exclusivas de instituições públicas para agentes privados.

Finalmente, a sensação de convergência entre diferentes culturas de planejamento urbano também é reforçada pelo estreitamento das interconexões globais. Avanços informacionais e tecnológicos promovem comunicação maior entre planejadores, arquitetos, administradores públicos, políticos eleitos e movimentos sociais, entre outros. Fluxos ou redes de políticas urbanas são formadas, conduzindo à troca de experiências não somente via órgão multilaterais, como ONU e BID, mas diretamente entre os agentes envolvidos nas atividades de planejamento urbano. Portanto, se os atores responsáveis pelo planejamento urbano possuem um marco inicial de formação baseado em culturas locais, eles também integram uma comunidade discursiva e profissional crescentemente conectada e que responde a agendas locais e globais (*crossing borders*) (Healey e Upton, 2010).

Neste contexto, a globalização econômica promoveu um processo paradoxal de descentralização produtiva e concentração de atividades gerenciais e de serviços de ponta que formou desafios similares para grandes regiões metropolitanas. Neste contexto, São Paulo e Chicago tornaram-se estudos de caso clássicos de cidades globais (cf. Sasken, Marcuse, etc). Entretanto, mesmo considerando esta convergência mais geral das culturas de planejamento urbano resultante das transformação do modelo modernista-regulatório para o pós-moderno, empreendedor-informacional (Sanyal, 2005b), o planejamento urbano ainda responde a contextos específicos. Portanto, se São Paulo e Chicago enfrentam desafios semelhantes para responder à problemática das reformas neoliberais, competição urbana e fluxos globais, suas respostas, mesmo se contando com estratégias similares, ainda são produtos locais, resultado da herança de antigos arranjos do planejamento urbano local (*path-dependency*) que possuem uma inércia grande frente a impulsos de transformação.

Um dos exemplos mais interessantes para análise são as reformas das políticas de uso do solo que estão na base do redesenvolvimento urbano e adaptação das cidades ao novo padrão de acumulação de capital. No contexto do urbanismo neoliberal, governos locais agem assumindo que a mera transformação no zoneamento urbano não é suficiente como política de uso do solo competitiva para atrair investimentos, empresas e usuários solventes. Outros tipos de estímulo, conseqüentemente, são colocados em combinação com estas novas políticas, gerando instrumentos mistos que combinam uso do solo com abatimentos fiscais, investimentos em infraestrutura e maior *governance*. Entre estes instrumentos mistos podemos incluir os zoneamentos especiais para negócios, como *Business Improvement Districts* (BIDs), e os dois casos explorados a seguir, *tax increment financing* (TIF) em Chicago e Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo.

4. Tax Increment Financing em Chicago

O *tax increment financing* (TIF) é simultaneamente um método de financiamento urbano, uma estratégia de desenvolvimento econômico e um instrumento de planejamento do uso do solo que designa distritos na cidade onde o sistema de captura de investimentos é utilizado. Portanto, o TIF é considerado localmente uma camada adicional do zoneamento urbano, podendo também transformar aquele já existente (Callie et al., 2008). No caso da designação de um distrito TIF, todo crescimento nos impostos de propriedade arrecadados no perímetro deve ser reinvestido na mesma área durante período de 23 anos.³ Este crescimento, denominado “incremento”, é esperado via instalação de novos empreendimentos, investimentos, ou se o valor das propriedades do distrito subir. Portanto, é uma forma de financiar infraestrutura e serviços públicos através do reinvestimento dos “incrementos” em melhorias do sistema viário, dos espaços públicos, etc. TIFs também são considerados, entretanto, instrumentos de desenvolvimento econômico, dado o “ciclo virtuoso” e o *trickle-down effect* esperado com a criação de novos negócios, empregos e aumento da base fiscal.

Criado na Califórnia em 1952 e atualmente adotado por municipalidades em quase todos os estados dos EUA⁴, TIFs são uma política urbana que inclui diferentes níveis do governo – estado, municípios e divisões administrativas urbanas – bem como diferentes agentes, incluindo instituições públicas, organizações comunitárias, residentes e empresários, etc. No caso do estado de Illinois, onde localiza-se Chicago, a legislação determina que para

³ Recursos angariados por um distrito TIF podem ser transferidos para um distrito TIF adjacente, mas existe um valor mínimo definido a partir do tamanho dos fundos do TIF que será beneficiado.

⁴ Somente o estado do Arizona ainda não possui uma legislação de *tax increment financing*.

uma área ser declarada como TIF ela deve ser considerada em “degradada” (*blight*) ou em perigo de degradação. Em um processo usual, a prefeitura contratava uma consultoria para realizar um estudo e avaliar se a área está “degradada”. No entanto, a legislação estadual define que para tal consideração algumas características devem “estar presentes em um nível razoável” (*present to a reasonable extent*). Sem definir claramente estas características, há um espaço para manipulação do conceito que leva à inclusão de áreas que não poderiam ser consideradas “degradadas”, como ocorre em Chicago. “Degradação” ou não, é possível compreender o interesse em definir um TIF também através do interesse de agentes privados no direcionamento de investimento para áreas onde localizam-se seus empreendimentos. Aliás, eles próprios podem sugerir a implantação de um TIF. Ademais, ao definir uma área como “degradada” ou em risco de degradação, órgãos públicos podem se utilizar do “poder de domínio público” (*eminent domain*) ou da justificativa do interesse coletivo como no Brasil, para desapropriar e adquirir lotes. É interessante notar que este “poder de domínio público” tem sido utilizado majoritariamente em comunidade empobrecidas e vulneráveis desde o período da *urban renewal* nos EUA, citado anteriormente.

Uma vez declaradas “degradadas” ou em perigo de degradação, um plano de redensolvimento é formulado com uma lista de prioridades para investimentos e como os recursos gerados pelo TIF serão utilizados nos seus 23 anos de duração. Em Chicago, audiências públicas e reuniões com a comunidade são realizadas na *Community Development Commission*, na *Planning Commission* e na Câmara de Vereadores. O projeto deve ser aprovado pela Câmara e obedecer a leis municipais, estaduais e federais. Portanto, TIFs demonstram aquele “funil” de planejamento urbano nos EUA, envolvendo diversos agentes e etapas. Finalmente, quando o TIF é aprovado, o condado (*county*) estabelece a base fiscal das propriedades naquele distrito, ou Valor Equalizado Atual (*Equalized Assessed Value*, EAV). A partir do momento no qual o TIF é aprovado, os órgãos que arrecadam impostos (como o Tesouro da Cidade de Chicago e mesmo o sistema municipal de escolas) seguirão recebendo recursos relativos à arrecadação desta base EAV (i.e., existe um congelamento dos recursos neste valor). A diferença ou qualquer crescimento na base fiscal relativa aos novos investimentos ou crescimento no preço das propriedades será destinada aos fundos do TIF para serem reinvestidos no plano do distrito (Tabela 01). Recursos do TIF podem ser utilizados em todo processo e inclusive para o pagamento do próprio plano (profissionais, estudos técnicos e custos legais etc.). Estes recursos, todavia, não podem ser utilizados para financiar projetos privados ou construções, a não ser habitação de interesse social.

Tabela 01 – Exemplo de funcionamento financeiro de um TIF

EAV – base	O valor total de todas as propriedades no distrito TIF quando da aprovação do mesmo.	\$10.000.000,00
EAV – ano 01	O valor total de todas as propriedades no distrito TIF após uma ano.	\$11.000.000,00
Incrementos	A diferença entre o EAV base e o EAV do ano 01.	\$1.000.000,00
Tax Rate	A porcentagem do EAV que é coletado por impostos.	10%
Recurso para TIF	Os incrementos, i.e. o crescimento do valor de propriedade multiplicado pela taxa fiscal que sera destinado obrigatoriamente para o plano TIF	\$100.000,00

Em Chicago, TIFs tornaram-se uma das principais políticas de planejamento urbano da cidade, sendo generalizados por quase todo seu território. Desde seu início em 1984, 173 distritos foram criados, 2 expiraram após 23 anos, e 06 distritos foram cancelados. Em 2013, havia 151 TIFs ativos e eles haviam gerado aproximadamente US\$ 422 milhões naquele ano fiscal⁵. Estima-se que US\$ 5,9 bilhões tenham sido arrecadados de TIFs desde 1986⁶ e que se tenha sido gerado um crescimento total superior a US\$ 12 bilhões no preço de imóveis no município⁷. Isto não significa, entretanto, que todos os distritos tem sucesso. Ao contrário, uma vez que não há direcionamento de fundos para investimentos até que o distrito gere o seu próprio crescimento, não há garantia de que o redensolvimento irá nem mesmo começar. A solução é a emissão de títulos para financiar o projeto. Neste caso, a prefeitura vende títulos para investidores privados que serão pagos com juros utilizando-se recursos do TIF. O processo é, portanto, invertido. No entanto, o redensolvimento ainda depende do aumento do valor das propriedades e impostos gerados por residentes e empresários.

Por outro lado, TIFs também tornaram mais fácil à prefeitura designar uma área “degradada”, adquirir propriedades locais e promover o redensolvimento à revelia da comunidade local, alterando características destes bairros para atrair investimentos. Não à toa, Johnson & Man (2001) e Weber (2002) alertam que o uso de TIFs em comunidades vulneráveis produz práticas higienistas e excludentes. A política também pode causar ou acelerar processos de exclusão e expulsão (como gentrificação) ao aumentar o preço das propriedades e aluguéis para além do que a comunidade pode arcar para assegurar sua permanência. Denúncias de funcionários públicos, como o *Cook County’s Clerk* David Orr, e

⁵ Fonte: <http://www.cookcountyclerk.com/newsroom/newsfromclerk/Pages/2013TIFReport.aspx>. Acessado em 7 de dezembro de 2014.

⁶ Fonte: <http://www.cookcountyclerk.com/newsroom/newsfromclerk/Pages/2013TIFReport.aspx>. Acessado em 7 de dezembro de 2014.

⁷ Fonte: <http://www.cityofchicago.org/city/en/depts/dcd>. Acessado em 7 de dezembro de 2014.

a mídia local, como o jornal *The Reader*, também alertam para a falta de transparência e prestação de contas. Finalmente, existe uma grande polêmica em relação a garantir que os recursos angariados sejam realmente revertidos para benefício público e não apropriados pela iniciativa privada. Este é o caso, por exemplo, de TIFs onde o investimento era eminente ou já estava ocorrendo, e áreas que não podem ser consideradas “degradadas” como a legislação de Illinois requer, como no caso do centro de negócios de Chicago. Neste caso, a política serve para a reprodução de padrões de investimentos no local ou para garantir ações da iniciativa privada em área já consolidadas e, portanto, sem alterar a condição de áreas que realmente precisariam de novos recursos.

5. Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo

Operações urbanas consorciadas são projetos que se utilizam de parcerias público-privadas para promover transformações urbanísticas em um perímetro específico da cidade. Elas foram primeiramente aprovadas em São Paulo no Plano Diretor de 1985 como um instrumento técnico para promover redesenvolvimento urbano e prover serviços públicos, especialmente habitação de interesse social, frente aos recursos limitados da administração municipal. É importante ressaltar que as operações urbanas estão inseridas em um contexto internacional de crítica ao planejamento urbano moderno centralizado, tecnicista e de longo prazo. Neste sentido, os documentos auxiliares daquele plano afirmam que a cidade necessitava se adaptar ao contexto internacional de grandes projetos urbanos com a criação deste novo instrumento. Considerando a tradição brasileira de planos diretores compreensivos e rígidos, as operações urbanas são uma forma de flexibilização destas legislações através do planejamento estratégico de áreas específicas da cidade. Entretanto, existe uma contradição fundamental nesta forma de planejamento para cidades na periferia do sistema capitalista: em realidades de grande desigualdade social, como São Paulo, planos diretores podem estabelecer objetivos e padrões de produção do espaço para a cidade como um todo, incluindo grupos e áreas vulneráveis, ao invés de serem produzidos para áreas e interesses específicos (Somekh & Leite, 2009). Por outro lado, planos diretores modernistas não conseguiram atingir seus objetivos ambiciosos de desenvolvimento incluyente. Portanto, mesmo que as operações urbanas tenham sido expandido para quase 20% do território da cidade, apenas 4 projetos estão em funcionamento, e persiste uma tensão entre novas e antigas culturas de planejamento urbano.

Por outro lado, segundo informações da própria prefeitura da cidade⁸, operações urbanas são parte de um conjunto de políticas urbanas que visam restaurar a valorização imobiliária. A explicação principal para o instrumento é o estímulo ao mercado imobiliário através de parcerias público-privadas que associam índices urbanísticos mais permissivos à provisão de uma lista de investimentos em infraestrutura e serviços públicos. As operações urbanas baseiam-se no pressuposto de que a lista de investimentos públicos seria um atrativo para a implantação de empresas, residências e investimentos, iniciando um ciclo positivo para o desenvolvimento no perímetro do projeto e produzindo efeitos multiplicadores para toda cidade. Portanto, existem paralelos claros entre as operações urbanas e TIFs nos objetivos de captura da mais-valia do solo urbano e reestruturação urbanística de áreas que necessitariam de investimentos. Por outro lado, ao invés da utilização dos impostos de propriedade – algo que seria problemático em cidades com uma base fiscal tão defasada quanto as brasileiras – nas operações urbanas os investimentos públicos seriam financiados através da venda de direitos construtivos e urbanísticos.

As operações urbanas flexibilizam o zoneamento urbano ao modificar a área construtiva, o uso e até mesmo o parcelamento no perímetro do projeto. Especialmente, o instrumento se baseia na “outorga onerosa do direito de construir” que formaliza a separação entre o direito de propriedade sobre o solo urbano e o direito de construir no mesmo. Desta forma, para além de uma área mínima relativa ao tamanho da parcela, o proprietário ou empreendedor deve pagar pelo direito construtivo. O dispositivo do solo criado nas operações urbanas ainda permite que coeficientes de aproveitamento possam ser expandidos para além do máximo estipulado pelas leis de zoneamento local. Em uma cidade de densidade e valor do metro quadrado elevados, operações urbanas podem ser úteis para agentes imobiliários conseguirem extrair mais lucros de um único investimento realizado no perímetro do projeto. Adicionalmente, a legislação das operações urbanas em São Paulo (e.g., Operação Urbana Faria Lima e Operação Urbana Consorciada Água Espraiada) concede benefícios para o remembramento de lotes e empreendimentos maiores no perímetro da operação. Quer dizer, estes projetos promovem um novo padrão de ocupação e propriedade do solo urbano que demanda empreendedores imobiliários de maior capital tanto para compra dos direitos construtivos quanto para a construção em tais parcelas. Portanto, eles estão perfeitamente conectados ao interesse de valorização imobiliária e podem gerar a expulsão de usos e usuários anteriores, em claro processo de gentrificação,

⁸ Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/emurb/operacoes_urbanas/index.php?p=813. Acessado em 17 de outubro de 2010.

Finalmente, a formalização do instrumento operação urbana no Estatuto da Cidade também regularizou a venda da outorga onerosa do direito de construir através de títulos financeiros. Os CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) são títulos equivalentes ao adicional de potencial construtivo ou alterações de uso primeiramente vendidos em leilões públicos e posteriormente passíveis de comercialização em mercados secundários. Isto é, as operações urbanas conectam diretamente o mercado imobiliário ao financeiro e criam um mercado especulativo do direito de construir. Finalmente, este funcionamento do instrumento condiciona a realização de “melhorias sociais” e “valorização ambiental” ao interesse do mercado imobiliário, resultando em um plano competitivo e de atração de investimentos. É apenas via parceria com o setor privado que um projeto de operação urbana atinge seus objetivos, já que são os recursos oriundos da venda de CEPACs que financiam as intervenções públicas. Uma operação urbana é, portanto, um caso claro de reforma do estado via estabelecimento de parceria público-privada para o redesenvolvimento de grandes setores das cidades brasileiras. Não à toa, as operações urbanas que mais captaram fundos são aquelas localizadas na expansão do novo centro de negócios de São Paulo.

Este é o caso, por exemplo, da Operação Urbana Faria Lima que, através da venda de potencial construtivo na avenida de mesmo nome, gerou o centro de negócios com o metro quadrado mais caro do país enquanto a sua lista de investimentos pouco passava de obras viárias (Ferreira, 2002; Fix, 2001)⁹. Além de ser o caso mais conhecido de operação urbana, este é também um dos mais polêmicos, já que em 2002 a câmara município instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito que encontrou, entre outros, irregularidades no cálculo de CEPACs e potenciais construtivos; diferenças entre os projetos aprovados e os construídos; ocupação de áreas públicas; falta de transparência no uso dos recursos angariados e o não cumprimento do requerimento de que 10% destes sejam utilizados na construção de habitação de interesse social¹⁰. Portanto, para além dos aspectos de provisão de habitação de interesse social e de balanceamento do desenvolvimento urbano que estão no cerne da formulação do instrumento operação urbana desde sua origem até a sua consolidação no Estatuto da Cidade, o instrumento possui uma clara contradição entre os objetivos sociais declarados e os efetivamente atingidos.

9

Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/emurb/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=7992.. Acessado em 17 de abril de 2014.

¹⁰ Relatório Final do Comitê Parlamentar de Investigação da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <http://camaramunicipal.sp.qplaweb.com.br/iah/fulltext/relatoriocomis/RELFINVOTORDP08-0084-2002.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2010.

6. Considerações finais

Culturas de planejamento urbano foram definidas neste trabalho como formas a partir das quais políticas urbanas são concebidas, institucionalizadas e implantadas por atores formais e em processos informais para uma determinada escala geográfica (cidade, região, etc.). Através de uma breve análise do processo histórico que se utilizou de aspectos da economia política local, bem como tradições sócio-culturais locais, em negociação com pressões externas, os sistemas de planejamento urbano dos EUA e do Brasil demonstram que aspectos das culturas de planejamento podem convergir ao localizar fluxos transnacionais e, portanto, enfrentar desafios similares. Contudo, mesmo que existam diálogos e trocas, as respostas são contextuais. Mesmo que São Paulo e Chicago sejam casos clássicos no estudo de cidades globais, a estrutura herdada de planejamento urbano é específica a cada uma delas, em que pese a convergência de tópicos representada aqui nas políticas de redensolvimento urbano contemporâneas. Nas duas cidades, o confronto das formas de planejamento urbano modernista, rígido e compreensivo conduziu à demanda por instrumentos flexíveis e competitivos. Os dois instrumentos de redensolvimento urbano examinados – operações urbanas em São Paulo e TIFs em Chicago – foram justificados para financiar infraestrutura e serviços públicos ante uma crise que reduziu a capacidade de investimento dos municípios. Finalmente, os dois instrumentos objetivam a valorização imobiliária, diretamente em Chicago – considerando que os impostos de propriedade são a principal forma de angariar recursos – e indiretamente em São Paulo – através da compra de CEPACs e da garantia de reinvestimentos dos recursos no perímetro do projeto.

Neste sentido, pode-se concluir que as operações urbanas tem impacto maior na cultura de planejamento de São Paulo do que TIFs tem em Chicago. O planejamento urbano de São Paulo, outrora centralizado, abrangente e liderado pela prefeitura, foi descentralizado, fragmentado e transformado via parceria público-privada, mesmo que o estado continue como agente principal. Inversamente, TIFs são mais compatíveis com a tradição local de planejamento descentralizado e com participação de agentes privados de Chicago. Ainda, mesmo que justificadas pela necessidade de balanceamento do desenvolvimento urbano e provisão de serviços públicos, as operações urbanas podem ir de encontro aos instrumentos da reforma urbana consolidados no Estatuto da Cidade, promovendo gentrificação e contrariamento a função social da propriedade urbana.

5. Referências bibliográficas

- Bellush, Jewel & Murray Hausknecht (Orgs.) (1967). *Urban Renewal: people, politics and planning*. Garden City, NY: Anchor Books.
- Berke, Philip et al. (2006). *Urban land use planning*. Urbana and Chicago: University of Illinois.
- Brenner, Neil & Theodore, Nick (2002). Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. In Brenner, Neil & Theodore, Nick (Orgs.). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Malden, Oxford and Carlton: Blackwell Publishing, pp. 2-32.
- Compans, Rose (2005). *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora UNESP.
- Cullingworth, J. Barry (1993). *The political culture of planning: American land use planning in comparative perspective*. Malden, Oxford: Blackwell Publishing.
- Cuthbert, Alexander (2006). *Designing cities: critical readings in urban design*. Malden, Oxford and Carlton: Blackwell Publishing.
- Fernandes, Ana Cristina (2001). Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. *Espaço & Debates* 41, pp. 26 – 45.
- Ferreira, João (2003). *São Paulo: o mito da cidade global*. Tese de doutorado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Friedman, John (2005a). Globalization and the Emerging Culture of Planning. *Progress in Planning* 64, 183-234.
- _____ (2005b). Planning cultures in transition. In Sanyal, Bishwapriya. (ed.). *Comparative planning cultures*. New York: Routledge, pp. 29-44.
- Hall, Peter (2002). *Cities of Tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*. Malden, Oxford: Blackwell Publishing.
- Hackworth, Jason (2007). *The neoliberal city: governance, ideology, and development in American urbanism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Harvey, David (1989). *The Condition of Postmodernity*. Cambridge, Mass and Oxford, UK: Blackwell.
- _____ (2006). *Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development*. New York: Verso.
- Patsy Healey and Robert Upton (eds.) (2010). *Crossing Borders: International Exchange and Planning Practices*. London and New York, NY: Routledge.

- Johnson, Craig & Man, Joyce (eds.) (2001). *Tax increment financing and economic development: uses, structures, and impact*. Albany: State University of New York Press.
- Maricato, Ermínia (2000). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: Arantes, Otília; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia (Orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, pp. 121-192.
- _____ (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes,
- Osório, Leticia Marques de (2002). *Estatuto da cidade e reforma urbana*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores.
- Peck, Jamie & Theodore, Nik (2007). Variegated capitalism. *Progress in Human Geography* 31, 731-772.
- Peck, Jamie & Tickell, Adam (2002) Neoliberalizing space. In Brenner, Neil and Theodore, Nik (Orgs.). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Malden, Oxford and Carlton: Blackwell Publishing, pp. 33-57.
- Platt, Rutherford (2004). *Land Use and Society: Geography, Law, and Public Policy*. Washington: Island Press.
- Santos Jr. Orlando & Montandon, Daniel (Orgs.) (2011). *Planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- Sanyal, Bishwapriya (2005a). Preface. In Sanyal, Bishwapriya. (ed.). *Comparative planning cultures*. New York: Routledge, pp. xix-xxiv.
- _____ (2005b). Hybrid planning cultures: the search for the global cultural commons. In Sanyal, Bishwapriya. (ed.). *Comparative planning cultures*. New York: Routledge, pp. 3-25.
- Sassen, Sakia (2001). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- SEMPLA – São Paulo Municipal Department of Urban Planning (1985). *Master Plan – Urban Operations report*. São Paulo: PMSP/SEMPA.
- Smith, Michael Peter (2001). *Transnational urbanism*. Malden, Mass.: Blackwell Publishers.

- Somekh, Nadia & Leite, Carlos. São Paulo: implementando a mudança urbana (1). *Portal Vitruvius* [online] 9: 105.04. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/09.105/1855>. Acessado em 30 de outubro de 2010.
- Villaça, Flávio (2004). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: Deák, Csaba & Sueli Ramos Schiffer (eds.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp.
- Weber, Rachel (2002). Extracting value form the city: neoliberalism and urban redevelopment. In Brenner, Neil and Theodore, Nick. *Space of neo-liberalism: urban reconstructing in North America and Western Europe*. Malden: Blackwell.
- Wilson, James (ed.) (1966). *Urban Renewal: the record and the controversy*. Cambridge: MIT Press.