

**OS ROARING TWENTIES E A REGULAÇÃO DO ESPAÇO URBANO:
O KEYNESIANISMO ESPACIAL DOS ANTECEDENTES DO NEW DEAL¹**

*THE ROARING TWENTIES AND THE REGULATION OF URBAN SPACE:
THE SPATIAL KEYNESIANISM OF THE BACKGROUND TO THE NEW DEAL*

Rodrigo Oliveira Salgado²

Fábio Sampaio Mascarenhas³

Resumo: A pesquisa tem como objeto a análise da regulação do espaço urbano nos Estados Unidos na década de 1920 e a influência do *crash* de 1929 para a reconfiguração do setor da construção civil e do mercado imobiliário estadunidense. Questiona-se por meio dela: qual o impacto dos instrumentos de regulação urbana do período denominado *Roaring Twenties* como fatores desencadeadores da grande depressão? Objetiva-se fornecer subsídios para compreensão de questões contemporâneas que também possuem uma relação de causa efeito com questões de política urbana, como a crise de 2008. Para tanto, inicia-se pelo conceito de *keynesianismo espacial* de Neil Brenner. Em seguida, analisam-se o programa *Better Homes in America*; e as normas *Standard State Zoning Act* e *Planning Act*. Por fim, verifica-se a decadência desses instrumentos de zoneamento urbano frente à grande depressão. Utiliza-se como método o direito econômico aplicado ao urbanismo, verificando-se como se deu, no período destacado, a regulação econômica do espaço urbano.

Palavras-chave: *Roaring Twenties*; Políticas de Zoneamento Urbano; *Grande Depressão*; Keynesianismo espacial; Direito Econômico.

Abstract: The research aims to analyze the urban space regulation in the 1920s in the United States and the influence of the 1929 crash for the reconfiguration of the civil construction sector and the American real estate market. It seeks to answer what is the impact of the urban

¹ Artigo submetido em 24/10/2018 e aprovado para publicação em 14/06/2020.

² Doutor e mestre em Direito Econômico pelo programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Departamento de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Universidade Nove de Julho. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1302-7814>.

³ Mestrando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Municipal pela Escola Paulista de Direito. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie com Habilitação Especial em Direito e Desenvolvimento. Pesquisador da Academic Stand Against Poverty Brasil (ASAP-Brasil). Professor conteudista contratado na disciplina de Direito Privado da Faculdade das Américas (FAM). Professor Voluntário de Sociologia e Cidadania do Instituto de Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO). Pesquisador do Projeto de Internacionalização "Inclusão Social, Políticas Públicas e Governança para Reduzir as Desigualdades", CAPES PRINT. Membro dos Grupos de Pesquisa: Direito e Subdesenvolvimento: O Desafio Furtadiano (USP); Direitos Sociais e Políticas Públicas (Mackenzie); Teorias de Discriminação (Mackenzie); Teoria Jurídica do Mercado (Mackenzie). Foi membro do Grupo de Trabalho em Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua da Defensoria Pública da União (GT-Rua - DPU). Advogado Consultivo Tributário em São Paulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3575-1643>.

regulation instruments in the Roaring Twenties as factors that trigger the great depression? The objective is to provide subsidies for understanding contemporary issues that also have a cause-and-effect relationship with urban policy issues, such as the 2008 crisis. To do so, it begins with Neil Brenner's concept of spatial keynesianism. Then, it analyzes the Better Homes in America program, the Standard State Zoning Act and Planning Act. Finally, it verifies the decline in these urban zoning instruments in the great depression. The economic law applied to urbanism is used as a method that verifies the importance of the economic urban space regulation in the highlighted period.

Keywords: Roaring Twenties; Urban Zoning Policies; Great Depression; Spatial Keynesianism; Economic law.

Introdução

Os *Roaring Twenties*, como ficaram conhecidos os anos da década de 1920, foram marcados pelo mesmo signo que antecedeu a explosão da *Gilded Age*⁴. Em um novo ciclo de expansão da indústria, o setor ferroviário, bem como a siderurgia, o setor elétrico, o setor automotivo e a indústria em geral, além do cinema e o rádio, demonstrarão crescimento acelerado. Há avanços nos direitos civis, como a discussão e a aprovação do voto feminino. O setor financeiro norte-americano se imporá sobre o resto do mundo, colocando à sua sombra o inglês. Nas artes, florescem o jazz e a *Art Déco*.

Encerrando um período de recessão na década de 1910, os anos 1920 foram tocados sob a batuta liberal em três mandatos republicanos. A redução do imposto de renda, cuja alíquota máxima havia chegado a 77% para o financiamento da Primeira Guerra, foi um exemplo da política econômica do período. Em outra medida, para lidar com a crise herdada da década anterior, o Banco Central norte-americano cortou as taxas de juros e permitiu uma distensão do crédito ao consumidor. Na economia real, a ampliação da infraestrutura de energia, telefonia e de transporte rodo-ferroviário também serviu de estímulo para o aumento dos níveis de emprego e consumo. A produção em massa de automóveis se tornou realidade, abrindo o caminho para o fordismo⁵.

⁴ O período que se estende ao longo dos últimos trinta anos do século XIX nos Estados Unidos é popularmente conhecido como *Gilded Age*. A idade dourada, termo cunhado à época por Mark Twain e Charles Dudley Warner (2018), foi momento de forte expansão do capitalismo norte-americano, que ocorrerá não sem graves fraturas sociais. Através de seu Coronel Sellers, Twain monta o cenário pós-Guerra Civil norte-americana, marcado por uma geração de sonhadores que almejavam amealhar na menor quantidade de tempo possível a maior quantidade de riqueza.

⁵ Destaca David Harvey (2006c, p.131) que o fordismo deve ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que como um modo de vida total. É por isso que Aglietta (2015, p.10) irá chamar o fordismo de um novo estágio da regulação do capitalismo, no qual os capitalistas procuram reger a reprodução da classe trabalhadora assalariada por um ajuste fino entre as relações de produção e as relações mercantis pelas quais os assalariados compram seus meios de consumo.

O cenário desaguou em intensa urbanização. Foi nesta década que a população urbana ultrapassou a rural, principalmente na região do meio-oeste. Fixou-se também o quadro de uma crescente classe média urbana, cujo padrão fora forjado no final do século XIX e que esperará o segundo pós-guerra para se tornar a regra da sociedade norte-americana. O crédito barato aliado a uma expansão sustentada do mercado de trabalho levou a um quadro conhecido: bolhas especulativas no setor imobiliário e no mercado de capitais. Talvez o primeiro sinal no mercado tenha surgido com o *boom* imobiliário da Flórida, cuja bolha explodiu em 1925. Financiada por investidores de todo o país, a bolha da Flórida pode ser considerada como um sinal de que a especulação sobre um determinado mercado imobiliário pode causar danos à economia como um todo (WHITE, 2008, p. 3).

A partir deste cenário, aliado a um baixo compromisso com a saúde futura da economia, que se formaram então as condições para o *crash* de 1929 e a quebra do final da década de 1920 que teve impacto direto sobre o mercado imobiliário e ensejou políticas expansionistas no período seguinte, o *New Deal* de Roosevelt⁶.

Uma primeira abordagem que nos interessa para a compreensão desse período é a da atuação estatal nas políticas referentes ao espaço urbano. Nesse sentido, é conveniente apontar o Estado como uma instituição juridicamente una,⁷ que politicamente se constitui através de um feixe de interesses, tomando emprestada a expressão de Weber.⁸ Porém, enquanto na visão weberiana tais interesses se configuram individualmente, admite-se aqui que pode existir nas ações estatais um viés classista, ou, pelo menos, de frações de classe.

Assim, podemos afirmar que, se é possível admitir que o Estado não age sempre de forma coesa, é possível também estender esta análise para a produção jurídica que influi

⁶ Os desígnios de Washington tanto para o mercado da construção civil quanto para o mercado imobiliário serão de centralização de instrumentos, fomentando expansão – organizada, porém privada – dos setores. Por isso, é imperioso salientar que apesar das origens das políticas intervencionistas de Roosevelt estarem sob condução republicana, quase uma década antes do *New Deal*, o modelo apresentado por Hoover terá diferenças importantes. A primeira é o caráter eminentemente privatista do período. Herbert Hoover será por quase nove anos o Secretário de Comércio dos Estados Unidos, para em 1928 ser eleito presidente. As políticas para a construção civil e o mercado imobiliário do período possuem caráter de expansão do lado da oferta, enquanto a adequação da demanda será propiciada principalmente pelo relaxamento do crédito. Ao contrário das políticas de Roosevelt após a década de 1940, o modelo de Hoover nos anos 1920 será de orientação do mercado ao aumento da eficiência pela oferta: padronizações legislativas, facilitação do crédito e outras medidas não operarão no ganho de massa salarial. O que ocorrerá é uma dinamização destes mercados, cuja demanda será alimentada via acesso ao crédito e expansão do mercado de trabalho.

⁷ No sentido de Kelsen (2005, p.261 e 273), que vê o Estado juridicamente enquanto uma corporação, uma pessoa jurídica, acima dos indivíduos, por ser dotado de força coercitiva.

⁸ Conforme ensina Alvaro Bianchi (2014, p.86), Weber “apresenta o Estado como uma forma social não individualizável, ou seja, não como um ente e sim como um feixe de ações protagonizadas por indivíduos”. O autor se vale da proposição de Weber na qual ele admite que o Estado “nada mais é para a Sociologia do que desenvolvimentos e concatenações e ações específicas de pessoas individuais, pois só estas são portadoras compreensíveis para nós de ações orientadas por um sentido.” (WEBER, 2004, p.9).

sobre a produção do espaço. Ou seja, as ações e normas que emanam do Estado e que exercem influência sobre a produção espacial podem se comunicar em maior ou menor medida.

Sobre o tema da concatenação das relações intraestado para a produção do espaço, apresentam-se aqui as ideias de Neil Brenner (2004). Sua explicação sobre o keynesianismo espacial fornece as condições de análise para relacionar a produção do espaço pelo Estado, na matriz keynesiana, como parte integrante do modo de regulação fordista. Uma segunda abordagem do momento histórico-econômico, que dialoga com a primeira, é aquela que busca responder como se encontrava o setor habitacional norte-americano durante os *Roaring Twenties* e como ficou após essa explosão de seu déficit. Para tanto, primeiramente, é importante, em caráter introdutório, ressaltar que um evento crucial para a conformação do período a ser analisado, foi o Federal Reserve (FED) e todo o seu sistema regulatório criado a partir de 1913, que incentivou o financiamento imobiliário. Como forma de estímulo às entidades bancárias para ingressarem ao *Federal Reserve System*, Washington removeu, nesse momento, as limitações à oferta de crédito impostas pela legislação bancária até então. Na mesma medida, a promulgação em 1916 do *Federal Farm Loan Act* – que garantiu taxas de juros subsidiadas de longo ao produtor rural – abre o precedente para que o Estado se valha deste tipo de prática em outros setores, como a construção civil. (RADFORD, 1996, p. 14)

Definidas as duas abordagens que serão trazidas pelo texto, vale agora pontuarmos a metodologia. Nesse sentido, para que possamos fazer uma análise crítica à ordenação jurídica do território de modo que seja verificado, sob um viés jurídico, como tais normas contribuem e se inserem dentro da reprodução da vida social, em especial aos circuitos de acumulação econômica, será utilizado como método o direito econômico⁹ (BERCOVICI; SALGADO, 2018, p.1).

Sendo assim, com fulcro a responder qual o impacto dos instrumentos de política urbana típicos dos *Roaring Twenties* à grande depressão, a pesquisa se inicia trazendo o

⁹ “O direito econômico, cuja racionalidade é, essencialmente, macroeconômica, pois trata da ordenação dos processos econômicos ou da organização jurídica dos espaços de acumulação, atua de maneira direta nas questões referentes à estratificação social. O direito econômico tem como objeto, assim, também as formas e meios de apropriação do excedente, seus reflexos na organização da dominação social e as possibilidades de redução ou ampliação das desigualdades. A preocupação com a geração, disputa, apropriação e destinação do excedente é o que diferencia o direito econômico de outras disciplinas jurídicas que também regulam comportamentos econômicos. O fundamento da regulação proporcionada pelo direito econômico não é, portanto, a escassez, mas o excedente. A possibilidade de análise das estruturas sociais que o direito econômico possui decorre justamente desta característica” (BERCOVICI, 2011, p.309)

conceito de *keynesianismo espacial* cunhado por Neil Brenner. Frente a esse conceito, no segundo tópico, serão analisados os três principais instrumentos de zoneamento urbano do período: o programa *Better Homes in America*; e as normas *Standard State Zoning Act* e *Planning Act*. Em seguida, no último tópico, será verificada a decadência dos instrumentos na chegada da grande depressão.

1. O keynesianismo espacial – Neil Brenner

O keynesianismo espacial, como aponta Brenner (2004, p.117), faz parte do que Sassen (1991) chamou de *fordismo do Atlântico Norte*. Brenner indica que o keynesianismo espacial foi um amálgama contraditório, multiescalar e multifacetado, de *projetos* e *estratégias* espaciais construído para enfrentar alguns dos principais dilemas associados à urbanização fordista do pós-guerra (BRENNER, 2004, p.115).

Os primeiros, denominados por ele de *projetos espaciais do Estado* (BRENNER, 2004.p.135), são aqueles que possuem como objetivo uma tentativa de estabelecer estruturas relativamente centralizadas e uniformes de organização territorial. Nesta linha, privilegia-se a centralização intergovernamental, com o Estado central garantindo sua prevalência sobre a governança subnacional. Em outros termos, trata-se da imposição de políticas socioeconômicas nacionais sobre as locais ou regionais. Mas não só. Este modelo opera uma reorganização do governo local, transformando os Estados-membros em correias de transmissão de determinadas políticas nacionais. É neste quadro que se percebe a consolidação de uma governança metropolitana, na qual iniciativas de reforma territorial terão o condão de diminuir as unidades subterritoriais, particularmente na Europa ocidental, favorecendo, assim, a desburocratização e simplificação de divisões territoriais internas.

As segundas, denominadas por *estratégias espaciais do Estado*, (BRENNER, 2004, p.116) objetivariam canalizar capital privado e investimento público em infraestrutura para a crescente malha urbana que se espalhava por áreas subdesenvolvidas ou periferias rurais das economias centrais. Manifestam-se elas em ações como políticas de compensação regional, tais como financiamentos e investimentos em infraestrutura; estabilizadores espaciais automáticos, como transferências de renda e políticas fiscais compensatórias; indústrias

nacionais – a monopolização do processo produtivo; novas políticas urbanas, como a regulação das atividades metropolitanas; o urbanismo gerencial¹⁰.

A prática do modelo de ocupação do espaço consistiu em uma intensificação da intervenção estatal no processo de desenvolvimento urbano e regional. Há no período uma intensa racionalização, homogeneização e padronização das estruturas subnacionais. Há também uma intensa mobilização de políticas públicas e ações de Estado com o objetivo de facilitar a expansão econômica e a reprodução social (BRENNER, 2004, p.160).

A nacionalização do planejamento de ocupação espacial é uma das marcas do chamado keynesianismo espacial, sendo, não apenas nos Estados Unidos, mas em todo o chamado fordismo do Atlântico Norte, uma de suas principais marcas. É neste quadro que a normatização local irá acompanhar os desígnios da política espacial keynesiana (BRENNER, 2004, 136-7). A operação do modo de regulação fordista no que tange ao espaço depende de uma firme centralização nacional não apenas em sua dimensão política, mas também na jurídica. Todavia, não há necessariamente uma relação direta com a normatização local. Em outros termos, sob o keynesianismo espacial, a centralização do planejamento estatal sobre o espaço termina por influir no local. Porém, dado o fato de o Estado não ser um bloco maciço, único, há de se ter em mente que os interesses nacionais irão influir sobre os locais sem, contudo, necessariamente dissipá-los.

É interessante notar que não são apenas as políticas nacionais que se espraiam em nível local. O keynesianismo espacial constante no fordismo age também para capturar instrumentos jurídicos locais. A lei de zoneamento então começa a obedecer a parâmetros nacionais: definições e práticas são legisladas em conformidade com o modelo de alcance nacional.

Três dos exemplos mais paradigmáticos desse espraiamento e dessa captura de instrumentos jurídicos locais pelos padrões legislativos nacionais vêm das políticas e normas habitacionais antecedentes ao New Deal, comandadas pelo à época Secretário do Comércio dos Estados Unidos, Hebert Hoover.

2. Antecedentes ao *New Deal*: *Better Homes in America*, o *Standard State Zoning Act* e o *Planning Act*

¹⁰ Conforme descrito por Harvey (2006b), esta é a utilização dos Estados-membros ou municipalidades como o longo braço das políticas nacionais, tentando garantir a reprodução das políticas de bem-estar em nível local; e, finalmente, a criação de sistemas de planejamento espacial em nível nacional.

Hebert Hoover possivelmente entrou para a história como o Presidente que – sem sucesso – tentou encontrar saída à Grande Depressão¹¹. Eleito em 1928 e exercendo seu mandato entre 1929 e 1933, Hoover foi escolhido sob os efeitos da bolha especulativa de Wall Street. E enquanto sua passagem pela presidência dos Estados Unidos é comumente vista como um esforço sem sucesso para a retomada econômica, seu mandato como Secretário de Comércio dos Estados Unidos, entre 1921 e 1928, pode ser analisada sob outra perspectiva.

Atravessando os mandatos de Warren Harding e Calvin Coolidge¹² por quase toda a década de 1920, Hoover enfrentou alguns dos mesmos desafios apontados aos socialistas alemães em Weimar. Assim como a Alemanha, os Estados Unidos lidaram com a falta de moradias em razão do retorno das tropas da Primeira Guerra Mundial. Como aponta Doan (1997, pp. 27 e 28), a produção de moradias nos Estados Unidos sofreu um baque ao longo da Primeira Guerra Mundial, mantendo uma média de aumento de apenas 1,3% durante os anos de 1917 a 1920. Conforme aponta, o resultado imediato da diminuição da oferta de moradias foi o aumento dos alugueis, que chega a ser 35% superior em 1920 ao registrado em 1914.

Este cenário é confirmado por Gail Radford (1996, p. 22). Justificado pelo aumento de custos de construção em face da economia de guerra inaugurada no período pré-1920, o quadro de construção de moradias sofreu recuo durante os anos da guerra, retomando logo após. Os *roaring twenties*, iniciados nos estertores da *Progressive Era* foram a consolidação do período anterior, porém, com outras nuances. A dilatação das linhas de crédito fez com que o nível de consumo aumentasse, notadamente no setor imobiliário. E como aponta Radford, até a grande depressão, aqueles com acesso ao financiamento de imóveis puderam usufruir das políticas do período (RADFORD, 1996, p. 23).

E no caso americano, boa parte desta construção jurídica para enfrentar a crise de moradia se deu na Secretaria de Comércio. Sob o comando de Hoover, serão editadas ao menos duas normas para lidar com a questão da moradia: uma norma nacional para padronização do zoneamento e outra, com o mesmo fim, mas para o planejamento urbano.

¹¹Republicano, Hebert Hoover se notabilizou por uma série de ações políticas redistributivas como o aumento das alíquotas do imposto de renda em 1932 – que elevou a alíquota máxima de 25 para 63% - e a imposição de novas alíquotas às importações de mais de vinte mil produtos através do *Smoot-Hawley Tariff Act*.

¹² Ambos filiados ao Partido Republicano.

Não só, um programa voluntário intitulado *Better Homes in America* será capitaneado pelo então Secretário com o fim de reformar, construir e promover a aquisição de imóveis residenciais. Ainda, Hoover irá padronizar nacionalmente o código de construção, tentando garantir unicidade às práticas construtivas para projetos economicamente mais eficientes.

Como aponta Radford (1996, p. 52), é fato que as operações de Hoover trarão mais eficiência ao setor da construção civil. Entretanto, apesar do discurso pró-consumidor, o que se verá será um aumento do lucro das empresas do setor. O ganho de eficiência em escala resultará mais em uma distribuição de excedente econômico ao setor do que aos proprietários.

Em alguma medida, esta será em parte a tônica do fordismo, ao menos neste primeiro período. A *era progressista* trará mais avanços à economia norte-americana, porém, sem alcançar o nível de distribuição excedentária que se verá na década de 1940. De qualquer forma, parece inegável que a organização proposta por Hoover alterará de forma significativa a indústria da construção civil norte-americana, e com ela, a relação entre Estado e a regulação do espaço urbano. O zoneamento sai de um patamar de articulação local da distribuição do excedente econômico e se insere – notadamente sob o fordismo – dentro de uma articulação macrojurídica para a organização dos fluxos excedentários. E se é possível determinar um período na história do zoneamento norte-americano em que os diferentes níveis de governo começam a organizar esta articulação, este momento se dá sob o comando de Hoover junto à Secretaria de Comércio do governo central.

Hoover articulará entre 1921 e 1924: lei de diretrizes para os estados-membros sobre zoneamento; lei com diretrizes para o planejamento urbano; regras para o financiamento e hipotecas em nível nacional e regras para a padronização de materiais de construção. Não só, o próprio Secretário será ativo na organização e divulgação de uma rede de cerca de cinco mil comitês denominada *Better Homes in America*. (KNACK; MECK; STOLLMAN, 1996, p. 3).

2.1. *Better Homes in America*

O movimento por melhorias nas residências norte-americanas é caso de estudo de comunicação de massa nos Estados Unidos (ALTMAN, 1990). Encetado pela iniciativa privada, o movimento logo ganha simpatia de Hoover, que irá capitanear sua organização em nível nacional.

Em suas raízes, aponta Altman (1990, p. 286), o *Better Homes in America* busca mobilizar a sociedade para a aquisição e reforma da casa própria. A ideia é disciplinar a classe trabalhadora para um consumo responsável, criando um padrão de consumo ligado à organização de economias domésticas com o fim específico de ampliação do número de proprietários de imóveis.

Altman inclui o movimento em questão como demonstração da propaganda de massas como veiculadora do que chama de *ideologia de consumo*. Ao que interessa a esta pesquisa, importa dizer que o movimento foi instantaneamente absorvido pelo Secretário de Comércio. Encaixando-se em um esquema proto-fordista desenhado por Hoover, o *Better Homes in America* será a âncora civil de suas ações de governo. Conforme apontam Knack; Meck; Stollman, (1996, p.3), o foco das políticas da Secretaria estava em garantir uma expansão da produção e aquisição de moradias.

É neste sentido que o movimento se insere. De cunho autônomo e com mais de 5 mil comitês em seu ápice, ele será peça importante na construção do estilo de vida da década de 1920. Será também, como Altman indica, a reificação das condições daquela década por indicar necessidades econômicas objetivas, realidades políticas e valores culturais como naturais ou universais. É, nos dizeres da autora, um trabalho ideológico, dado a articular condições histórico-culturais específicas (ALTMAN, 1990, p. 227 e 288).

E de fato, com um forte discurso patriótico, o material divulgado pelo movimento apela para a defesa dos interesses nacionais através da expansão da aquisição de moradias, reformas e aquisição de bens de consumo como eletrodomésticos. Não só, um discurso científico para criar o culto à disciplina econômica doméstica e criando o que o próprio movimento chamará de consumo responsável. Através da renúncia de interesses menores, o cidadão-consumidor deveria se empenhar para conquistar a casa própria (MELONEY, 2012).

Hoover se interessa particularmente pelo movimento, escrevendo abertamente a jornais de todo o país. A divulgação do movimento objetivava contaminar a sociedade civil sobre a importância da questão imobiliária. A publicidade gerada pelo movimento – recheado de referências à cultura do período – seria positiva para os planos do Secretário.

2.2. Standard State Zoning Enabling Act (SZA)

Enquanto o movimento por reformas de moradia ocupa uma posição de convencimento para a política de Hoover, a produção legislativa da Secretaria de Comércio durante toda a década aqui relatada será o real produto do período. Ao articular duas normas federais para a organização estadual de normas municipais, algo pouco usual no histórico legislativo norte-americano, a Secretaria construirá o arcabouço regulatório para a operacionalização do zoneamento e do planejamento urbano em todo o espaço nacional. A operacionalização da reprodução do capital no espaço sob o signo do modo de produção fordista será de fato alçado à prática a partir de Roosevelt. Porém, é na década anterior que as condições macrojurídicas para que ela se realize são estabelecidas.

A lei de padronização estadual para a promoção do zoneamento possui particularidades importantes. Primeiramente, por se tratar de texto indicativo não-vinculante, a adoção ou não do texto dependerá da vontade do legislador local. E ao contrário do que tradicionalmente ocorre, o legislador local adotará seu texto quase que na integralidade (MECK, 1996, p. 1 e ss).

Escrito por Edward Bassett a pedido da Secretaria de Comércio, o texto da norma será debatido com entidades e organizações que debatem a questão (KNACK; MECK; STOLLMAN, 1996, p. 5). O *Mr. Zoning*, como já era conhecido, dispõe logo na introdução da lei que tanto o controle de vocábulos e definições quanto a adoção de parâmetros seguirão o senso comum sobre o tema.¹³ Nesta linha, a normativa federal adotará o zoneamento de usos, alturas e áreas – no modelo nova-iorquino. Ainda, a norma ratifica o direito ao zoneamento como forma adequada da utilização do poder de polícia. Não só, indica o *Board of Adjustments*¹⁴ como forma de solução de conflitos para os casos não previstos (*US DEPARTMENT OF COMMERCE*, 1926).

A norma federal em sua redação final de 1924 adota 9 seções. As mais relevantes tratam de expor o que foi demonstrado aqui: o poder de polícia como fundamento para o zoneamento, as formas indicadas para zonear e o conselho de ajustes.

O que se nota – e o que nos parece relevante aqui – é a adoção de parâmetros de padronização em escala nacional para a produção do espaço. Ao regular o assunto local em

¹³ Dado que a primeira norma completa sobre zoneamento foi escrita por Bassett em Nova York em 1916 e em boa medida outras normas seguiram suas convenções, o senso comum é na verdade o senso do próprio autor.

¹⁴ Também denominada *Board of Appeals*, é definida por Bassett como o órgão que deve atuar para evitar arbitrariedades e permitir variações às definições do zoneamento, sem, contudo, deixar de lado o espírito da lei que rege o instrumento. As variações, segundo Bassett, não poderiam ser alterações às ordenações ou aos mapas estabelecidos pela norma, devendo apenas o Poder Legislativo ter a capacidade de alterá-los (BASSETT, 1925, p. 428)

âmbito nacional, o Estado norte-americano irá buscar dar segurança ao investimento. A normatização local é fundamental para que o capital alocado no setor da produção do espaço possa circular livremente.

A legislação em comento ganha ainda mais relevância quando inserida na política de Hoover do período. Como dito, a Secretaria de Comércio atua tanto no plano normativo quanto no político e econômico.

E a importância da norma parece ser evidente pelo seu nível de adoção. Pouco mais de 11 anos depois de editada, a SZEA já era adotada por trinta e cinco Estados. Não muito tempo depois ela foi adotada por todos os 50 Estados e na década de 1990, com modificações ainda era adotada por 47 deles (MECK, 1996, p. 3).

Outro aspecto importante a ser ressaltado é a complementaridade que a norma geral de zoneamento terá com sua irmã mais nova, a lei de promoção do planejamento urbano, como se verá a seguir.

2.3. *Standard City Planning Enabling Act (SCPEA)*

Exatamente na mesma linha da lei federal sobre zoneamento, a Secretaria de Comércio edita em 1928 norma para orientar os Estados-membros a estabelecerem parâmetros aos municípios que desejassem instituir normas de planejamento urbano. Como a introdução da norma indica, o objetivo seria contemplar os quatro principais tópicos – que a experiência demonstrou – para a criação de uma legislação de planejamento urbano, a saber: a feitura do plano, organização e poderes da comissão municipal de planejamento; o controle das subdivisões jurisdicionais; o controle dos edifícios nas ruas mapeadas, e; o planejamento regional e sua comissão.

Vê-se que o sentido desta norma opera nos mesmos termos da lei anterior: garantir previsibilidade jurídica às normas locais de planejamento urbano. Ao estabelecer os parâmetros em que o poder público local deve planejar, o intuito – como a introdução escrita pelo Secretário Hoover indica – é garantir uma maior articulação entre o poder público e o privado (*US DEPARTMENT OF COMMERCE*, 1928, p. III).

Em sintonia com a norma de zoneamento tratada anteriormente, a SCPEA trata de viabilizar normativas que sejam dotadas de semelhança por todo o território norte-americano. Ao garantir padrões idênticos de definições, parâmetros e limites ao uso do poder de planejar

da Administração local, a normativa – também instituída em caráter indicativo, dada a estrutura federativa daquele país – irá tentar construir um padrão para a atividade planejadora urbana.

Não à toa, a sessão 11 da norma indica que a comissão de planejamento não apenas deve garantir a existência da comissão de zoneamento como uma vez completo o processo de zoneamento da referida cidade, os poderes conferidos àquela comissão deveriam ser transferidos à comissão de planejamento urbano.

Ou seja: a consonância entre ambas se dá na medida em que as ações tomadas pela norma de zoneamento sejam mantidas pela atividade planejadora, que se mantém no tempo. Este ponto já era admitido na SZEA, que indicava a necessidade do zoneamento estar inserido “*in accordance with a comprehensive plan*”. Conforme aponta Meck (1996, p. 3), a SCPEA teve como escopo definir o que seria o *comprehensive plan* da lei anterior.

Ao que interessa aqui, cumpre então demonstrar que o governo central dos Estados Unidos busca construir uma parametrização legislativa para facilitar a produção imobiliária, notadamente residências. Como dito anteriormente, há ainda tentativas da Secretaria de Comércio para facilitar o acesso à hipoteca, ao financiamento imobiliário como um todo e organizar a produção de insumos da construção civil. Essas tentativas sofreram uma brusca ruptura em 1929, com a grande depressão.

3. O Crash de 1929 e seus impactos na construção civil e no mercado imobiliário

As fundações que levaram a economia norte-americana para a quinta-feira negra de 24 de outubro de 1929 se fixam sobre o final da Primeira Guerra Mundial. Enquanto países como a Alemanha tiveram que equacionar uma explosão do déficit habitacional em função do retorno de seus combatentes aliado à explosão da dívida pública, os Estados Unidos saíram em situação oposta. O otimismo com a expansão econômica e principalmente a expectativa de um crescimento sustentado do mercado financeiro foram os combustíveis de 1929 e da subsequente Grande Depressão¹⁵.

¹⁵ Esse período, de acordo com Fábio Konder Comparato (1978, p. 456), gerou uma paralisia quase total dos fatores de produção, ocasionando uma diminuição do valor do comércio internacional de cerca de 60%, uma baixa dos preços internos de 30%, uma baixa na cotação das ações em bolsa de 75%, o desemprego em massa que atingiu aproximadamente 25% da mão-de-obra ativa nos Estados Unidos e a multiplicação de insolvências. A posição estatal de simples árbitro do respeito às regras do jogo econômico não possuía mais sentido, visto que os protagonistas de tal jogo, deixaram de disputa-lo. Esse cenário além de representar “o verdadeiro dobre de

Assim como a quebra de 2008, o *crash* de 1929 será precedido de um cenário de valorização desmedida não só dos ativos financeiros, mas também do setor imobiliário. Ainda, da mesma forma que o ocorrido na primeira década do século XXI, os efeitos sobre os setores da construção e do mercado de imóveis serão incomensuráveis.

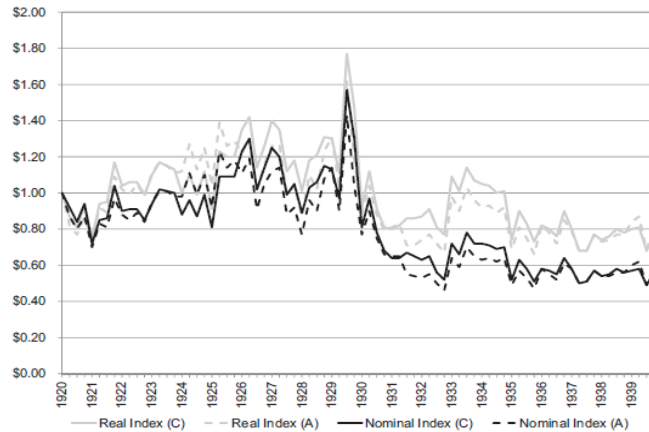
A melhor descrição sobre os impactos da crise de 1929 sobre o mercado imobiliário norte-americano em geral e nova-iorquino em particular parece ter sido apresentada por Tom Nicholas e Anna Scherbina (2013). Analisando o incremento sustentado do mercado imobiliário de Nova York dos anos de 1929 e o início da Grande Depressão, os autores demonstram a correlação entre o mercado de imóveis e o financeiro.

O trabalho em referência confirma a comparação entre a crise de 2008 e 1929 no que diz respeito aos efeitos sobre o mercado imobiliário. Como esperado, o mercado imobiliário nova-iorquino sofre violento baque após o estouro da bolha. Apesar de os dados sobre o resto do país ainda serem de pequena monta, sabe-se que à época Manhattan respondia por 1,5% da população e 4% de toda riqueza imobiliária americana. Não só, apenas Manhattan correspondia por quase 10% do valor total de planos de construção para as 310 principais cidades dos Estados Unidos (NICHOLAS; SCHERBINA, 2013, p. 278 e 279).

O nível de dependência do mercado imobiliário ao mercado de ações é tal que será apenas na década de 1960 que o valor das transações imobiliárias da ilha de Manhattan irá recuperar os patamares pré-1929, apontam os autores (NICHOLAS; SCHERBINA, 2013, p. 303).

Gráfico 2: índices imobiliários de Manhattan no período selecionado

finados do *laissez faire*” (COMPARATO, 1978, p.457), diante de sua complexidade, torna clara a necessidade de um diálogo entre a análise econômica e seu viés histórico. Sobre a importância desse diálogo, Eric Hobsbawm (1998, p. 106) destaca o próprio período pós-crise de 1929, e as novas configurações mundiais a partir dali: “porém, de vez em quando, a história surpreende os economistas em suas ginásticas brilhantes e leva embora os seus roupões. O início dos anos 30 foi um desses períodos”

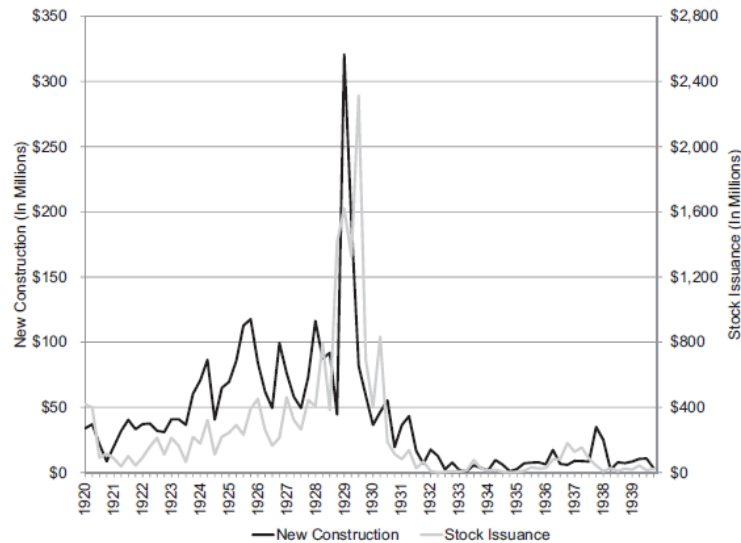


Fonte: Nicolas; Scherbina, 2013, p.295

No gráfico nº 2, é possível notar a variação negativa dos índices de preços para os imóveis de Manhattan. O eixo vertical mostra a variação por dólar investido, enquanto o eixo horizontal aponta para a variação trimestral.

Já o gráfico nº 3 indica a variação da atividade construtiva da ilha e as emissões de ações das empresas do setor pela Bolsa de Nova York. O trabalho trata de comparar o comportamento do mercado de construção e o de emissão de títulos junto à NYSE no período citado. Conforme os autores apontam, é possível que o mercado imobiliário da ilha tenha tentado aproveitar o momento de aumento de preços através tanto de um aumento da oferta de imóveis quanto do aumento de oferta de ações. Enquanto o eixo vertical esquerdo apresenta a variação dos valores contratados para novas construções (em milhões de dólares) o eixo vertical direito indica a variação de emissão de ações do setor, também em milhões de dólares. Ainda, o eixo horizontal aponta a variação ano a ano.

Gráfico 3: Série de novas construções e novas emissões de ações para o período selecionado



Fonte: Nicolas; Scherbina, 2013, p.301

É facilmente perceptível o pico de 1929 e a queda subsequente para os anos da Grande Depressão. Nota-se também que apesar das variações em ambos os gráficos, a curva até 1929 é crescente, sendo que é no ano da quebra que há um pico desproporcional.

Sabe-se que o cenário pós-1929 é desolador. O nome *Grande Depressão*, dado ao período que segue ao estouro da bolha havia sido dado à década de 1870 à Inglaterra, em face à crise que o país atravessará após os eventos de 1873. Até então, aquela havia sido a maior crise que os ingleses haviam enfrentado. Após 1929, o título será então dado à década de 1930, particularmente aos Estados Unidos.

A crise do setor imobiliário estadunidense é marca latente da depressão dos anos trinta. Apenas em 1932 e 1933, as instituições de crédito hipotecário retomam o equivalente a US\$ 238 milhões e 800 mil dólares (NICHOLAS e SCHERBINA, 2013, p.302). É também consequência do *crash*, a ascensão do nazi-fascismo e a nova corrida armamentista, antessala da Segunda Guerra Mundial.

A compreensão desse momento é crucial para a inserção da análise do quadro em que se constituiu o *New Deal*. Momento em que a lei de zoneamento passou a ser um instrumento operado em outro nível. O governo central dos Estados Unidos passou ali a funcionar em escala para viabilizar normas de uso e ocupação do solo que permitiram a adoção em escala nacional de políticas habitacionais. A indústria da construção civil se tornou peça chave da economia daquele país, fazendo com que a norma jurídica de regulação do solo local fosse um dos principais instrumentos garantidores para a expansão do capital em âmbito nacional.

A regulação municipal teve uma função macrojurídica: o zoneamento passou a auxiliar a ação em nível local uma política econômica nacional.

4. Considerações Finais

A presente pesquisa propôs analisar a regulação do espaço urbano nos Estados Unidos na década de 1920 em diálogo com a ótica do keynesianismo espacial, assim como o impacto do *crash* de 1929 para a reconfiguração do setor da construção civil e do mercado imobiliário norte-americano. Buscou-se por meio dela uma compreensão da estrutura regulatória formada pelo período denominado de *Roaring Twenties*, questionando seu impacto, a partir da explosão do déficit imobiliário, para a grande depressão.

Conclui-se por meio da pesquisa que a operação do modo de regulação fordista - típico do período - em sua dimensão espacial depende de centralização nacional política e jurídica. Esta, embora influa na normatização local, não necessariamente a dissipa, nem aos interesses políticos descentralizados.

Essa lógica, que se associa a ideia de keynesianismo espacial, limita os instrumentos locais de uso e ocupação do solo, que regulam a salubridade, a manutenção dos proprietários de imóveis e segregação de classes, assegurando parâmetros de um Estado keynesiano-fordista que instituem a tarefa de assegurar a produção local do espaço conforme os desígnios da política econômico-social do Estado-nação. Além desse espraiamento das políticas e normas nacionais ao nível local, tem-se por meio do keynesianismo espacial uma captura legislativa local que passa a formular seus diplomas com base nos modelos nacionais.

Esse espraiamento e essa captura foram demonstrados nos Estados Unidos durante a década de 1920, quando Hoover, como Secretário do Comércio, reformou, construiu e promoveu a aquisição de imóveis residenciais por meio do programa *Better Homes in America* e posteriormente padronizou nacionalmente o código de construção, com o *Standard State Zoning Enabling Act (SZEA)* e o *Standard City Planning Enabling Act (SCPEA)*, buscando uma garantia de unicidade das práticas construtivas para projetos economicamente mais eficientes.

Essa reformulação, embora tenha adotado um discurso voltado ao consumidor, reverberou em um aumento no lucro das empresas, com conseqüente concentração nas mãos dos proprietários do excedente econômico, tônica essa que foi característica do primeiro período do fordismo. Esse novo cenário eleva a política de zoneamento urbano norte-

americana e a organização de seus fluxos excedentários para uma dimensão de articulação macrojurídica.

Diante da intensa urbanização do período, a crescente classe média urbana com um padrão anacrônico de consumo e o crédito barato cotejado a uma expansão sustentada do mercado de trabalho levou a bolhas especulativas no setor imobiliário e no mercado de capitais e teve como consequência o *crash* de 1929. Este foi estopim para a ascensão do nazi-fascismo e da nova corrida armamentista que culminaram na Segunda Guerra Mundial.

5. Referências

- AGLIETTA, Michel. 2015 *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*. Nova York: Verso.
- ALTMAN, Karen E. 1990. Consuming Ideology: The Better Homes in America Campaign. *Critical Studies in Mass Communication*. Nº 7, pp 286-307
- BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo, Quartier Latin, 2011
- BIANCHI, Alvaro. 2014. O Conceito de Estado em Max Weber. *Lua Nova*, São Paulo, pp. 79 a 104.
- BRENNER, Neil. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 351 p.
- COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: Fábio Konder Comparato: *Estudos e Pareceres de Direito Comercial*. São Paulo. 1978.
- DOAN, Mason C. 1997. *American Housing Production, 1880-2000: A Concise History*. Lanham: University Press of America.
- HARVEY, David. *A Condição Pós-Moderna*. 15ª Ed, São Paulo: Edições Loyola, 2006.
- _____. 2006b. *A Produção Capitalista do Espaço*. 2ª edição. São Paulo: Annablume.
- HOBSBAWM, E. *Sobre História*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.
- KELSEN, Hans. *Teoria Geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- KNECK, Ruth; MECK, Stuart & STOLLMAN, Israel. 1996. The Real Story Behind the Standard Planning and Zoning Acts of de 1920s. *Land Use Law*, February, pp. 3-9

MECK, Stuart. 1996. Model planning and zoning enabling legislation: a short story. In *Modernizing Planning State Statutes. The growing smart working papers*. V. 1. Washington: APA Publications.

MELLONEY, W. B. 2012. *Better Homes in America*. Disponível em <http://www.gutenberg.org/cache/epub/7992/pg7992-images.html>

NICHOLAS, Tom; SCHERBINA, Anna. 2013. Real Estate Prices During the Roaring Twenties and the Great Depression. *Real Estate Economics*. V41, 2, pp. 278-309. DOI: 10.1111/j.1540-6229.2012.00346.x

RADFORD, Gail. 1996. *Modern Housing for America: Policy Struggles in the New Deal Era*. Chicago: University of Chicago Press, 284 p.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, 1926. *A Standard Zoning Enabling Act*. Disponível em: https://planning-org-uploaded-media.s3.amazonaws.com/legacy_resources/growingsmart/pdf/SZEnablingAct1926.pdf.

Acesso em 20 de setembro de 2018.

_____, 1928. *A Standard City Planning Enabling Act*. Disponível em: https://planning-org-uploaded-media.s3.amazonaws.com/legacy_resources/growingsmart/pdf/CPEnabling%20Act1928.pdf.

Acesso em 19 de setembro de 2018.

TWAIN, Mark. WARNER, Charles Dudley. 2018. *The Gilded Age: A Tale of Today. California. Createspace Independent Publishing Platform*.

WEBER, Max. 2004. *Economia e Sociedade*. 4ª Ed. Brasília: Editora UnB.

WHITE, Eugene N. 2008. *The Great American Real Estate Bubble of the 1920s: Causes and Consequences*. Working Paper: Rutgers University. Disponível em: <http://www.sv.uio.no/econ/english/research/news-and-events/events/guest-lectures-seminars/Thursday-seminar/2009/Thursday-spring09/white.pdf>. Acesso em 21 de setembro de 2018.