

CI DAD E

E S T

- AD O -

UAP

I T

AL

REESTRUTURAÇÃO
URBANA E
RESISTÊNCIAS
EM
BELO HORIZONTE,
FORTALEZA
E SÃO PAULO

C I D A D A D E

E S T

- A D - O -

U A P

I T A L

REESTRUTURAÇÃO
URBANA E
RESISTÊNCIAS
EM
BELO HORIZONTE,
FORTALEZA
E SÃO PAULO

Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo / organização de Raquel Rolnik et al - São Paulo: FAUUSP, 2018.
360 p.

ISBN: 978-85-8089-132-4
978-85-8089-131-7 (versão digital)

1. Planejamento Territorial e Urbano - Belo Horizonte (MG); Fortaleza (CE); São Paulo (SP) 2. Parceria Público-Privada 3. Políticas Públicas I. Rolnik, Raquel, org II. Título

CDD 711.40981

Serviço de Biblioteca e Informação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

COORDENAÇÃO DA PESQUISA
ORGANIZAÇÃO DA PUBLICAÇÃO

Raquel Rolnik
Paula Freire Santoro
Denise Morado Nascimento
Daniel Medeiros de Freitas
Natacha Rena
Luis Renato Bezerra Pequeno

EDIÇÃO DA PUBLICAÇÃO

Raquel Rolnik
Denise Morado Nascimento

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DA PUBLICAÇÃO

Leticia Lindenberg Lemos

PROJETO GRÁFICO E MAPAS

Pedro Lima
Pedro Mendonça

REVISÃO DE TEXTO

Natália Cipolaro Guirado

PESQUISA E PRODUÇÃO

labcidade
laboratório espaço público
e direito à cidade

PRAXIS
PRÁTICAS SOCIAIS NO ESPAÇO URBANO | EPAA/URB

APOIO

 **FORD
FOUNDATION**

indisciplinar
grupo de pesquisa | cnpq-eaufmg



**REESTRUTURAÇÃO
URBANA E
RESISTÊNCIAS
EM
BELO HORIZONTE,
FORTALEZA
E SÃO PAULO**

**PRIMEIRA EDIÇÃO
2018**

**LabCidade
FAUUSP**

Laboratório
Espaço Público
e Direito à Cidade

Faculdade
de Arquitetura
e Urbanismo
da Universidade
de São Paulo

São Paulo SP

observasp.wordpress.com
labcidade.fau.usp.br

**Raquel Rolnik
Paula Freire Santoro
Regina Lins** coordenadoras

**Aluizio Marino
Daniel Ávila Caldeira
Letícia Lindenberg Lemos
Luanda Vannuchi
Paulo Romeiro** pós-graduandos

**Caroline Nobre
Isabel Martin
Mariana Schiller
Mathews Lopes
Pedro Lima
Pedro Mendonça** graduandos

Gisele Brito comunicação

Debora Ungaretti colaboradora

**indisciplinar
cnpq-eaufmg**

Escola de
Arquitetura
da Universidade
Federal de
Minas Gerais

Belo Horizonte MG

indisciplinar.com

Natacha Rena coordenadora

Marcela Brandão professora

**Bernardo Neves
Júlia Ávila Franzoni
Natália Alves
Thiago Canettieri** pós-graduandos

**Brenda Gonçalves
Daniela Faria
Lucca Mezzacappa
Luís Henrique Marques
Marília Pimenta** graduandos

**PRAXIS
EA-UFGM**

Grupo de
Pesquisa
Práticas Sociais
no Espaço Urbano

Escola de
Arquitetura
da Universidade
Federal de
Minas Gerais

Belo Horizonte MG

praxis.arq.ufmg.br

**Denise Morado
Daniel Medeiros de Freitas** coordenadores

**Carolina Boaventura
Juliana Linhares** pós-graduandos

**Thais Nassif
Maurício Lage** pesquisadores

**Carolina Almeida
Eduarda Carmo
Fabrício Goulart
João Vitor Rabelo
Júlia Passos
Lucas Afonso
Wallace Igléssias** graduandos

**LEHAB
UFC**

Laboratório
de Estudos
da Habitação

Universidade
Federal do
Ceará

Fortaleza CE

lehab.ufc.br

Luis Renato Bezerra Pequeno coordenador

Sara Vieira Rosa pós-graduanda

**Rafael Costa de Moura
Valéria Pinheiro** pesquisadores

Breno Holanda graduando

E Q U I P E S

ÍNDICE

8 APRESENTAÇÃO

12 – 37 **O MECANISMO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA
COMO REFORMA DO ESTADO**

38 – 47 **REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO-CAPITAL PARA A GESTÃO DE PPPs**
AS EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA EM BELO HORIZONTE E SÃO PAULO

48 – 59 **DÍVIDA E GESTÃO PÚBLICA**
O CASO DA PBH ATIVOS S/A

60 – 81 **O PAPEL DAS TERRAS PÚBLICAS**
NA MOBILIZAÇÃO DO ESTADO PELO CAPITAL EM SÃO PAULO

82 – 115 **REGULAÇÃO PARA DESREGULAMENTAÇÃO**
NOVOS E VELHOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

116 – 163 **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E HABITAÇÃO SOCIAL**
VÍNCULOS PERVERSOS

164 – 205 **PROCESSOS DE REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL**
RELACIONADOS A NOVAS FORMAS DE AGENCIAMENTO DO ESTADO-CAPITAL

206 – 221 **SÃO PAULO E OS TERRITÓRIOS DO
COMPLEXO IMOBILIÁRIO-FINANCEIRO**

222 – 241 **LUTAS TERRITORIAIS**
RESISTÊNCIAS AO AVANÇO DO URBANISMO NEOLIBERAL

242 – 263 **BREVE CARTOGRAFIA DAS
LUTAS TERRITORIAIS EM BELO HORIZONTE**

264 – 287 **UM PANORAMA DAS RESISTÊNCIAS
AO ESTADO-CAPITAL EM FORTALEZA**

288 – 311 **CONSTRUINDO O COMUM EM SÃO PAULO**
ENTRE A RESISTÊNCIA E A CAPTURA

312 – 345 **AS BRUXAS DA IZIDORA**
FEMINISMOS E ACUMULAÇÃO POR DESPOSSessão

346 – 359 **O DISCURSO MUDIÁTICO
EM PROL DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

A PRESENÇA

Nos últimos anos, diversas cidades brasileiras vêm passando por processos intensos de reestruturação, envolvendo a implantação de projetos de renovação urbana implementados através de parcerias público privadas (PPPs), que implicam também na instauração de novas formas de governança e regulação do território. Estamos diante da transposição de princípios e técnicas da gestão empresarial para um modelo de política urbana que ganha força a partir da introdução e modificação de normativas e instrumentos que possibilitam, de um lado, grande autonomia de atores privados nas definições e execução desses projetos e, do outro, grande penetração do capital financeiro além da redução das esferas democráticas de participação popular e aprofundamento das desigualdades socioterritoriais.

Este relatório apresenta resultados da pesquisa “Financiamento do desenvolvimento urbano, planejamento, inclusão socioterritorial e justiça social nas cidades brasileiras”, desenvolvida entre 2016 e 2017, que teve como objetivo analisar e monitorar PPPs voltadas ao desenvolvimento urbano nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza, e seus impactos sobre os processos e territórios que pretendem reestruturar. A pesquisa focou também nas formas de resistência a estes processos presentes nestas cidades.

Em Belo Horizonte, dois grupos participaram da pesquisa. O grupo PRAXIS EA-UFG analisou, de modo relacional, 21 Grandes Projetos Urbanos (GPUs) no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, caracterizado como eixo de expansão do mercado imobiliário e impulsionado por investimentos do Governo do Estado de Minas Gerais. O grupo Indisciplinar UFG construiu um panorama sobre as lutas urbanas contemporâneas que, de alguma maneira, atuam de modo destituente com relação aos processos de expropriação adotados pelo sistema neoliberal Estado-Capital, ou constituintes do que é público, do que é comum, do que pertence a todas e todos.

O grupo Lehab UFC analisou as PPPs (Operações Urbanas Consorciadas) de Fortaleza, bem como acompanhou as aprovações de Outorgas Onerosas do Direito de Construir e de Alterar o Uso do Solo (instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade) e das políticas públicas, programas, projetos e legislações atualizadas/modificadas do município. Acompanhou e participou também de lutas e resistências nestas cidades.

Em São Paulo, o LabCidade FAUUSP acompanhou criticamente processos de discussão, concepção e gestão de operações urbanas e novos instrumentos de transformação territorial como Operações Urbanas, Projetos de Intervenção Urbanas (PIUs) e a PPP Habitacional do Governo do Estado, bem como analisou as dinâmicas atuais do chamado complexo imobiliário-financeiro em São Paulo, do ponto de vista tanto de sua inserção territorial quanto do vínculo com os mercados financeiros globais. A equipe acompanhou e participou também de várias lutas urbanas em torno de bens comuns, e, desde o início de 2017, tem acompanhado os processos de privatização de áreas e equipamentos públicos conduzidos pela Prefeitura.

A publicação tem 14 textos de distintas naturezas.

Um primeiro grupo corresponde a uma elaboração coletiva, entre as várias equipes, sobre resultados comuns entre pesquisas desenvolvidas pelos núcleos – LabCidade, PRAXIS, Indisciplinar e Lehab –, que foram sendo debatidos ao longo de oficinas com a participação de todos ao longo dos 18 meses de trabalho e escritos para este relatório coletivamente por participantes de todos os grupos. O texto “O mecanismo da parceria público-privada como reforma do Estado” explicita as novas formas de relação entre o mercado, o Estado e a sociedade cuja implementação tem rebatido de maneira significativa sobre o processo de produção e gestão do espaço urbano e a vida cotidiana. Em seguida, “Reestruturação do Estado-capital para gestão de PPPs” abre o debate sobre as empresas – PBH Ativos S/A, implantada em Belo Horizonte, e Bairros do Tamanduateí S/A, proposta em São Paulo –, criadas para a gestão de ativos públicos e a gestão de intervenções no território, inseridas no amplo processo de reestruturação do Estado. A “Regulação para desregulamentação: novos e velhos instrumentos urbanísticos” trata do mecanismo da regulação da desregulamentação, significando a construção de um grande aparato de novos instrumentos criados para modificar e substituir leis existentes destinadas a expandir o mercado e instituir parcerias Estado-mercado nas cidades observadas. E “Processos de reestruturação territorial relacionados a novas formas de agenciamento do Estado-capital” tem como foco as novas frentes de expansão imobiliária em escala metropolitana resultantes das novas formas e instrumentos do agenciamento Estado-capital.

Um segundo grupo de textos corresponde aos resultados das investigações de cada núcleo, que também foram fruto desta pesquisa em cada cidade. “Dívida e gestão pública: o caso da PBH Ativos S/A” discute o mecanismo da dívida pública como forma de remuneração de capitais financeiros sob o marco das políticas urbanas neoliberais, a partir do caso da empresa estatal não-dependente PBH Ativos S/A, em Belo Horizonte. “O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo” apresenta as formas através das quais o Estado adere a estratégia neoliberal de “destravar terrenos”, mobilizando as terras públicas para gerar recursos com a sua alienação ou integralizando-as em empresas ou fundos públicos; para servirem de alavanca para transformações urbanas pelo mercado; e, para constituir garantias para às PPPs de forma geral e em especial, na PPP Habitacional de São Paulo. “Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos” trata da forma como o discurso e a regulação das políticas de habitação inclusivas passaram a justificar as grandes transformações urbanas de interesse do mercado, excluindo do cenário opções de política diferentes da produção de novas unidades e, inclusive, removendo famílias, aprofundando as desigualdades socioterritoriais. “São Paulo e os territórios do complexo imobiliário-financeiro” revela a presença de agentes e práticas ligados ao mundo das finanças globalizadas que atuam em pelo menos dois processos de reestruturação territorial agenciados pelo Estado-Capital: o eixo corporativo da Marginal do Rio Pinheiros e criando novas frentes de expansão a partir da implantação dos setores de logística ao longo do Rodoanel.

Em um terceiro grupo, textos escritos também por pesquisadores de cada uma das equipes procuram responder a questões envolvendo novos modos de fazer das políticas urbanas: realizou-se um mapeamento abrangente e geral sobre o novo ciclo de lutas nas cidades. O debate sobre resistências urbanas inicia-se pelo em “Lutas territoriais: resistências ao avanço do urbanismo neoliberal”, apresentando conceitualmente os novos e novíssimos movimentos sociais a partir de pensadores e teorias que colocam em destaque a importância da mobilização social para o avanço da democracia em tempos de avanço do Estado-capital sobre direitos e territórios. “Breve Cartografia das Lutas territoriais em Belo Horizonte” apresenta cartografia de algumas lutas territoriais de Belo Horizonte, observando suas táticas e implicações no urbano e na vida cotidiana da população local. Por fim, “Construindo o comum em São Paulo: entre a resistência e a captura” apresenta as práticas sociais que antagonizam a produção e gestão financeirizada do espaço urbano que emergem, existem e resistem em São Paulo e “Um panorama das resistências ao Estado-capital em Fortaleza” apresenta os movimentos sociais que agem atualmente na cidade e suas possíveis articulações como resistências aos impactos do urbanismo neoliberal.

Fechando esta publicação, um quarto grupo de textos, com investigações mais específicas dos núcleos de pesquisa de Belo Horizonte. “As bruxas da Izidora: feminismos e acumulação por despossessão” traz uma reflexão sobre a dimensão feminina/feminista em uma das ocupações de Belo Horizonte e “O discurso midiático em prol das parcerias público-privadas” analisa o discurso midiático como prática de legitimação de conteúdos pró-interesses de determinados agentes envolvidos na produção do espaço urbano onde se inserem.

Resultado de temas de pesquisas que ainda continuarão nos próximos anos, esta publicação sistematiza aquilo que consideramos já como principais “achados” empíricos, bem como busca referenciais teóricos para sua análise e interpretação. Trata-se ainda de um relatório de pesquisa, que, embora ainda preliminar, pois esta continua em andamento, pode trazer contribuições para quem está procurando entender processos em curso nas metrópoles brasileiras.

O MECANISMO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO REFORMA DO ESTADO

Denise Morado Nascimento
PRAXIS EA-UFMG

Paulo Romeiro
LABCIDADE FAUUSP

Sara Vieira Rosa
LEHAB UFC

Rafael Costa de Moura
LEHAB UFC

Júlia Ávila Franzoni
INDISCIPLINAR UFMG

Pedro Mendonça
LABCIDADE FAUUSP

A partir dos anos 1990, inicia-se no Brasil o processo da construção de nova ordenação das normativas e leis, tendo como fio condutor a implementação das recomendações neoliberais ratificadas pelo Consenso de Washington, quais sejam – disciplina orçamentária e fiscal, liberalização comercial (supressão das barreiras alfandegárias e fixação de taxas de câmbio competitivas), abertura à movimentação de capitais estrangeiros, privatização da economia, desregulamentação e criação de mercados concorrenciais e proteção aos direitos de propriedade (DARDOT; LAVAL, 2016) –, que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando à América Latina como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral¹. De modo ampliado, Aalbers (2016) nomeia esse processo vigente e global como **regulação da desregulamentação** na medida em que somente pela introdução de um novo sistema regulatório que substitui e/ou modifica o sistema regulatório torna-se possível a liberação de seletivos agentes econômicos².

Embora localizemos nos anos 1990 o início do processo de construção de um novo marco regulatório entre o poder público e a iniciativa privada para realização de obras de infraestrutura, a relação entre esses não é novidade no Brasil e no mundo³. Até a década de 1980, merece atenção a história da infraestrutura brasileira e as relações público-privadas, que pode ser dividida em três fases (BERCOVICI *apud* CAMPOS, 2014, p. 42-65):

- 1ª fase, meados do séc. XIX a 1930 – domínio de empresas estrangeiras responsáveis pela construção de ferrovias, portos, serviços urbanos (iluminação, transporte, saneamento) e pequenas hidroelétricas;
- 2ª fase, 1930 a 1955 – Estado se destaca como grande realizador das obras públicas (infraestrutura energética e de transporte e ampliação serviços urbanos);
- 3ª Fase, iniciada em 1955 até década 1980 – realização de infraestrutura por meio de atividade privada contratada pelo Estado, com domínio de empresas de capital nacional.

Levada a cabo sob o manto da reforma administrativa e do enxugamento de gastos públicos, o processo de **regulação da desregulamentação** vem reconstituindo o regime jurídico de participação do Estado e do mercado nas atividades econômicas e na prestação de serviços públicos. Tal processo é herdeiro das diretrizes oriundas da reconfiguração do Estado e das privatizações administrativas do governo de Margaret Thatcher na Inglaterra, que impôs uma nova filosofia reguladora, conectando Estado, eficiência administrativa e menor participação dos sindicatos. A fase neoliberal da infraestrutura brasileira tem, segundo Bercovici (2015, p. 25-26), as seguintes características:

Com o neoliberalismo, consagrou-se a hostilidade ao Estado e o desengajamento estatal da infraestrutura, por meio da privatização, abandono ou até mesmo destruição de ativos públicos (...). Incentivou-se a chamada “comodificação” (“comodification”), ou seja, a mercantilização e privatização dos serviços públicos, dos bens públicos e da própria infraestrutura.

(...)

Quando o Estado se afasta, terceiriza ou abandona a infraestrutura, as vítimas são sempre os economicamente mais vulneráveis, ampliando a marginalização e a exclusão. No modelo neoliberal, a segregação prevalece sobre a integração.

Sob a lógica de desengajamento estatal da infraestrutura e também dos serviços públicos, o marco jurídico brasileiro passa a ser alterado – sendo a Lei de Concessões e Permissões (Lei Federal nº 8.987/1995) e a Lei das PPPs (Lei Federal nº 11.079/2004) relevantes marcos legais –, paulatinamente formando o desenho institucional de um “Estado Regulador” que dependeria menos da intervenção direta na ordem econômica, no investimento em infraestrutura e na prestação de serviços públicos. Mike Raco (2014) aponta que os argumentos em prol da diminuição do Estado a partir da adoção do modelo de Estado Regulador seriam um paradoxo do neoliberalismo na medida em que não ocorre a diminuição ou o enxugamento dos gastos públicos, mas um aumento considerável da utilização do seu orçamento em regulação. Segundo Raco (2014):

Grande parte dos textos sobre os estados reguladores emergiu a partir de uma compreensão gradual de que há um paradoxo subjacente ao neoliberalismo. Conforme argumenta Braithwaite (2008: xi), tornou-se claro que “enquanto o estado estava executando menos coisas, ele estava regulando mais, e gastando proporções cada vez maiores de seu orçamento em regulação”. Isso é particularmente surpreendente visto que “a ascensão do neoliberalismo deveria resultar em desregulamentação, na retirada do estado, e na vitória do mercado e dos interesses comerciais”.

— JORDANA; LEVI-FAUR *apud* RACO, 2014, p. 178, tradução dos autores

Cabe dizer que a instituição das PPPs no campo do direito administrativo nacional não é uma iniciativa original ou solitária dos legisladores. Em grande medida, organizações internacionais e multilaterais contribuíram com a difusão das PPPs, não só no Brasil, mas em diversos outros países. É possível notar a participação de algumas dessas organizações durante a relatoria do projeto de lei das PPPs federal: em 2003 (ano anterior à sanção da Lei), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em associação com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), promove em Brasília um seminário internacional sobre a importância das parcerias e da mobilização da iniciativa privada “no contexto das fortes restrições fiscais com que o Estado deve operar nos nossos países [sul-americanos]” (BNDES, 2013). Dentre os participantes e moderadores, constavam legisladores de diversas nacionalidades, além de pessoas envolvidas na relatoria da regra brasileira como Fernando Haddad e Guido Mantega.

Além do BID, outra instituição – que aparecerá mais à frente na exposição sobre PPP Habitacional de São Paulo – é a *International Finance Corporation* (IFC). A IFC é o braço privado do Banco Mundial e possui em seu portfólio diversos investimentos em parcerias para infraestrutura, além de outros programas de fomento à iniciativa privada. Em 2015, a IFC, o BNDES e o BID chegaram a lançar, num esforço conjunto intitulado “Programa de Fomento à Participação Privada”, uma revisão sobre o modelo brasileiro de parcerias, com novas propostas para regulação inspiradas em experiências estrangeiras (PINHEIRO et al., 2015). Enquanto, por um lado, essas instituições pressionam a adoção das PPPs como modelo para concessão de serviços públicos, por outro lado, essas mesmas instituições, são investidoras dos parceiros privados comprometidos com parcerias – como é o caso da IFC na PPP Habitacional –, ou do BNDES em diversas PPPs de infraestrutura.

Com uma popularidade ascendente entre as instituições internacionais e em virtude do acirramento de uma concorrência pelos investimentos direciona-

1

“Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos para proceder avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região.” (BATISTA, 1994, p. 5).

2

Em português, o verbo regular tem o sentido de arranjar, compor ou ordenar, enquanto regulamentar coloca-se no âmbito do direito, da legalidade e/ou da instituição. O conceito de Aalbers (2016) *regulation of deregulation* foi traduzido por regulação da desregulamentação no sentido de regular a flexibilização através de um conjunto de normas.

3

O Canal de Suez foi construído por meio de uma PPP iniciada em 1854 junto a *Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez*. Sobre as origens e história das concessões, ver Marques (2015).

dos especificamente a execução de parcerias, a regulamentação desse instrumento no Brasil responde não só a anseios políticos locais, mas a um projeto global.

É preciso ter em conta que o avanço da agenda neoliberal de reforma do Estado parece estar permanentemente sendo aperfeiçoada no sentido da acomodação dos interesses do setor privado; chama atenção, por exemplo, recente estudo realizado pela IFC com apoio do BNDES, intitulado **Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil - Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento** que tem como principal proposta (incluindo-se minuta de decreto), alterar o regime da manifestação de interesse para regular a contratação de estudos integrados de natureza singular, necessários à modelagem de concessão, que demonstra claramente a intenção de participação cada vez maior e mais hegemônica do setor privado no planejamento, formulação e execução de políticas e o processo constante de transformação do marco regulatório e da própria estrutura do Estado para essa finalidade.

Nossa análise parte do pressuposto de que as alterações legislativas e a estruturação dos modelos jurídico, econômico e urbanístico das PPPs urbanas têm sido implementadas para abrigar o interesse privado por meio do aumento das garantias para realização de seus interesses, implicando também na diminuição das garantias para realização dos supostos interesses públicos que, em tese, justificariam os argumentos para a realização das parcerias.

O aumento dessas garantias estaria intimamente ligado ao aumento da confiança⁴ para participação do setor privado e no financiamento de projetos urbanos e da infraestrutura nacional⁵. A nosso ver, esse necessário aumento de confiança para participação do setor passa pelo afastamento das decisões sobre projetos de transformação urbana da esfera das decisões negociadas no âmbito político. Isso representa uma das importantes dimensões da reforma de Estado em curso que é a privatização, não apenas de ativos públicos, mas, também, de competências de gestão, inclusive sobre os processos decisórios, antes exclusivos do Estado, dando maior controle ao setor privado sobre a implantação de projetos urbanos em detrimento de processos públicos e democráticos.

O argumento de que o Estado não teria capacidade de investimento está por trás da justificativa de adoção desse novo regime implicando, portanto, também em novo um novo modelo de Estado. Ou seja, a reforma de Estado em curso, apresentada como nova forma de financiamento da infraestrutura e dos serviços públicos, tem como elemento central possibilitar o compartilhamento dos riscos entre poder público e iniciativa privada de forma a atrair o investimento privado justificada pela “falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado”⁶. O modelo proposto se justificaria ante a falta de capacidade de investimento do Estado uma vez que, por meio das PPPs, seria possível antecipar recursos privados para investir em ações de interesse público.

Contudo, nas parcerias público-privadas relacionadas aos projetos urbanos não ocorre a antecipação de investimentos privados, mas investimentos iniciais públicos usados para alavancar as parcerias, como veremos tanto nas PPPs habitacionais, como nas Operações Urbanas Consorciadas pesquisadas. O argumento de que as PPPs são necessárias diante da impossibilidade de

investimento do Estado torna-se, *per se*, falacioso.

Além de ter sido o principal argumento a sustentar a aprovação da Lei das PPPs em 2004, esse argumento vem ainda sendo reiteradamente utilizado nas legislações estaduais e municipais que tratam das relações entre o Poder Público e o setor privado, seja para concessão de áreas, alienação de imóveis e intervenções urbanas vinculadas ao interesse do mercado imobiliário, seja para a realização de política habitacional de interesse social. Assim, uma série de medidas de desestatização vem sendo justificadas sob a alegação do necessário aporte de recursos privados ante a crise fiscal, o que não se confirma na realidade, como veremos ao longo deste relatório.

O uso do argumento da incapacidade de investimento público que justifica toda e qualquer ação do Estado a favor dos interesses do setor privado implementados pela agenda neoliberal explica-se em parte pelo conceito de estado de emergência econômico, adotado por Paulani (2010) na análise da política econômica brasileira a partir da redemocratização da década de 1980. Tal conceito explica a aceitação do argumento de que, ante a impossibilidade de investimento por parte do Estado, tudo seria válido para atração do investimento privado. O **estado de emergência econômico** reforça o papel meramente arrecadatório do Estado, resultando em uma clara confusão entre interesse público e interesse do Estado, como se o interesse público fosse apenas e tão somente a necessidade financeira e não os objetivos e/ou as atividades-fim a que estes se destinam. Sobre o histórico do estado de emergência econômico no Brasil, Paulani (2010, p. 119-120) observa que:

Assim, o discurso neoliberal no Brasil começou a se afirmar e a fincar raízes nas eleições presidenciais de 1989. Atolado no problema inflacionário, mas ao mesmo tempo esperançado com as conquistas expressadas na nova Constituição, que fora elaborada um ano antes, o país ficou dividido entre o discurso “liberal social” de Fernando Collor de Mello e o discurso popular democrático de Lula e do Partido dos Trabalhadores. Mas o sentimento de que o Brasil ingressara em um período de emergência econômica que parecia infundável e as promessas de que as reformas liberalizantes recolocariam o país no eixo do crescimento acabaram por prevalecer. (...)

Desde a eleição do Collor, passou a ser voz corrente a inescapável necessidade de reduzir o tamanho do Estado, privatizar empresas estatais, controlar gastos públicos, abrir a economia, etc. (...)

Assim, desde o início dos anos 1990, a agenda neoliberal foi colocada na ordem do dia como uma espécie de única saída para as emergências que nos afligiam.

Embora a autora utilize o conceito de **estado de emergência econômica** para debater a política econômica no Brasil desde o fim da ditadura militar, entendemos que o mesmo amplia os argumentos em torno da emergência da participação do setor privado no financiamento dos projetos urbanos como única forma de enfrentar a crise urbana, nesse caso associando duas crises permanentes que justificariam a adoção de qualquer medida: as crises econômica e urbana.

O estado de emergência econômico, que justifica toda ordem de ações na esfera econômica, instala-se na política urbana para justificar a necessidade de atração de investimento privado para o desenvolvimento urbano, ainda que para

4

A ideia de confiança esteve no cerne do debate em torno da criação da Lei das Parcerias Público-Privadas: “Espera-se que os governos brasileiros, federal ou estadual, dêem garantias inequívocas e definitivas de seu compromisso com as PPPs, pois carecem ainda de credibilidade no mercado” (ALVES, 2004).

5

A exposição de motivos do Projeto de Lei n. 2.546/2003, que deu origem às Leis das PPPs está disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mosTrarIntegrarjsessionid=E436C615F09F91FAC6010204EC8F30F7.proposicoesWebExterno1?codteor=182910&filena me=PL+2546/2003>. Acesso em: nov. 29/11/2016.

6

Idem.

isso seja necessário ou abrir mão da realização do interesse público ou alargar sua compreensão de modo a descaracterizá-lo.

Em que pese as diversas contradições que envolvem as relações entre o poder público e o setor privado em ações relacionadas a projetos urbanos, a implementação dessa agenda parece consolidar e representar uma tendência cada vez mais presente na realidade das cidades brasileiras. Vale mencionar que o mantra do neoliberalismo também encontrou campo fértil para a difusão de suas ideias pela insatisfação das pessoas com relação à qualidade dos serviços públicos e a crítica difundida em relação a uma gestão estatal considerada corrupta e ineficaz, além de apresentar-se como alternativa cuja vivência concreta – o modelo liberal anterior a 1930 – provavelmente não ficou na memória.

Uma das formas características mais problemáticas desse novo modelo é que o Estado, em muitos casos, e por mecanismos legitimados legalmente, abre mão do seu papel de planejador e formulador de políticas públicas e passa a atender as demandas e necessidades do setor privado, ainda que com roupagem de política pública com finalidade de atendimento do interesse público e social. Nesse contexto, não mais o Estado, mas o setor privado propõe e formula a política urbana; por exemplo, definindo por meio de chamadas públicas para a manifestação de interesse o percentual de atendimento das diferentes faixas de renda de determinada política habitacional executada por meio de PPP, o que faz com sejam privilegiadas as faixas que acarretam em maior lucro em detrimento da produção de habitação de interesse social para as faixas de menor renda.

A possibilidade de influência do setor privado na formulação de políticas públicas fica evidente com a regulamentação e aplicação do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), procedimento regulamentado pelo Decreto Federal nº 8.428/2015, que permite ao setor privado apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de empreendimentos objeto de concessão ou permissão de serviços públicos, de parceria público-privada, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso. O PMI transforma o setor privado não apenas como executor da política, mas também como proponente e formulador.

A privatização de empresas públicas e das que prestam serviços públicos, bem como a reestruturação do seu regime jurídico (o “novo serviço público”), exigiu maior regulação do Estado para criar novos mecanismos de contratação, financiamento e controle das atividades. Em outros casos, o perfil da regulação alterou-se numa aposta de flexibilização (*soft power*) do marco jurídico com a criação de agências reguladoras ligadas a políticas setoriais⁷.

A centralidade que a produção do urbano assume no atual quadro da acumulação e reprodução do capitalismo repercute nas transformações da relação estado capital e, dessa forma, no desenho atual dos modelos de governança urbana. A acumulação de capital excedente, que assume a forma de capital financeiro, tem contornos político-espaciais, servindo de justificativa para destruição criativa do espaço urbano e práticas de espoliação, muitas delas legitimadas pelo marco regulatório e amparadas por novas figuras administrativas.

Isto pode ser observado através da configuração de grandes projetos urbanos (GPUs), tais como o Porto Maravilha no Rio de Janeiro, mas também através e, de uma forma mais geral, a expansão de intervenções urbanísticas ligadas a instrumentos negociais. Há uma correlação evidente entre a reestruturação do marco regulatório de reforma do Estado, na esfera nacional, e as transformações do regime jurídico urbanístico nos estados e nas cidades, como veremos ao longo deste relatório. A reforma do Estado tem como ferramenta principal tornar privado aquilo que antes não era, remetendo para entidades privadas competências, bens e territórios que pertenciam, exclusiva ou majoritariamente, ao domínio público. Os mecanismos de privatização agenciados para reformar o estado implicam reduzir a atuação do poder público na ordem econômica, liberando setores reservados ao Estado para o regime de concessão privada, privatizando empresas ou bens públicos.

A política urbana é estratégia de desenvolvimento econômico e social do Estado, figurando como capítulo da ordem econômica constitucional brasileira. A produção do espaço urbano é, dessa forma, atividade econômica que envolve a atuação do Estado como planejador, como interventor direto e ou prestador de serviços públicos. A reconfiguração estrutural desse regime atrelada às dinâmicas de privatização atinge sobremaneira a governança urbana que passa a ter um caráter nitidamente empresarial.

Nosso argumento é de que o nexos entre Estado e capital ganha forma na governança urbana cuja agenda se associa à reforma do Estado: “novo” empreendedorismo urbano (PPPs urbanísticas), o rearranjo institucional e as novas figuras administrativas de regime jurídico privado nas cidades (empresas S/A), os mecanismos de financiamento da urbanização (fundos públicos e fundos de investimento). Salientamos também que embora esta reforma apresente como fundamento a necessidade de captar recursos privados para os investimentos, trata-se muito mais de redirecionar recursos públicos mudando o seu sentido e forma de gestão do que propriamente deixar de usá-lo.

A partir dessa delimitação a proposta é apresentar algumas estratégias identificadas ao longo das pesquisas que se relacionam com as novas formas de empreendedorismo urbano no caso brasileiro entre elas, transformação do Estado para permitir a gestão por empresas públicas ou de economia mista de parte do seu território, estruturação do Estado ou de políticas setoriais para ser receptor de PPPs; mobilização das terras públicas em prol da rentabilidade ou da atração de privados: (i) como subsídio à produção habitacional imobiliária, sob o argumento de ser utilizada para produção de interesse social, em PPPs; (ii) entendidas como custo (imobilização de ativos); ou (iii) como possibilidade de se transformarem em recursos financeiros, ou ainda, incorporada como garantias em parcerias público-privadas.

LINHA DO TEMPO : CONSTRUINDO UM NOVO REGIME DE RELAÇÕES ESTADO-CAPITAL

A construção da linha do tempo das escalas federal e estadual (1992-2016) tem como objetivo obter uma visão histórico-analítica das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil, sobretudo em Minas Gerais (MG) e São Paulo (SP), mas também no estado do Ceará, que ainda que um pouco tardiamente em relação a MG e SP, também avançou na implementação dessa agenda de forma significativa. A partir do apontamento dos principais marcos jurídicos bem como dos

Exemplos: Lei nº 8.987/1995 (Concessões); Lei nº 9.307/1996 (Arbitragem); LC nº 101/2000 (Responsabilidade Fiscal); Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Lei nº 11.079/2004 (PPPs); Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações); Decreto Federal nº 8.428/2015 (PMI); MP nº 700/2015 e nº 13.303/2016 (Empresa pública e sociedade de economia mista).

A narrativa aqui construída baseia-se em entrevista realizada com Luiz Antônio Athayde (ATHAYDE, 2017). Em razão dos cargos públicos ocupados por Luiz Antônio Athayde, todos relacionados à implementação jurídico-operacional das parcerias público-privadas no governo federal e no estado de Minas Gerais, entendemos ser de extrema relevância as informações colhidas em sua entrevista.

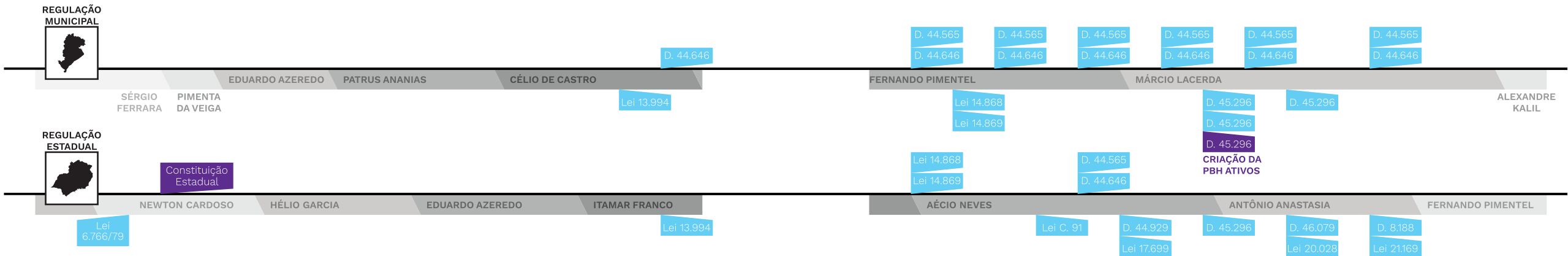
governos envolvidos, pretende-se desvelar ações, intervenções e políticas orientadas sob as premissas da associação Estado-Capital no âmbito das PPPs. Pretendemos demonstrar como as leis, federal e estadual, têm funcionado como **regulação da desregulamentação** (AALBERS, 2016) no contexto de um capitalismo regulatório e privatização liderada pelo Estado, nas palavras de Mike Raco (2014)⁸.

A Lei das PPPs institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Contudo, a aposta nas parcerias público-privadas como instrumento de um planejamento setorial privatizado iniciou-se no primeiro governo FHC (1995-2003), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a partir de questionamento formulado no início de seu mandato: “por que que o setor privado é tão refratário a investir em concessões no Brasil?” (ATHAYDE, 2017).

Naquela altura, as licitações e os contratos já eram normatizados pela Lei nº 8.666/1993, aprovada durante o governo Itamar Franco (1992-1994), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), para dar transparência em todos os atos da administração pública. Orientava essas primeiras iniciativas de aproximação com investidores privados, um discurso de superação da crise fiscal e de recuperação da capacidade de investimento em infraestrutura, gestados desde o início do governo Fernando Collor (1990-1992) e seu “Plano Nacional de Desestatização” (Lei nº 8.031/1990). Porém, essa regulamentação sempre foi criticada pelo excesso de formalismo e pela falta de transparência bem como pela insegurança institucional e jurídica: “Essa lei tem muitas falhas, além do excesso de formalismo que não existe em outros países, é um procedimento que peca pela falta de transparência, sempre achei errada a realização da fase de habilitação antes da fase de julgamento”, afirma Di Pietro (FORUM CONHECIMENTO JURÍDICO, 2017).

Nesse bojo, vieram a Lei que dispõe sobre regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (BRASIL, 1995a), e a Lei que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, ambas aprovadas no governo FHC. Tais Leis prepararam o cenário para a implementação do “Plano Nacional de Desestatização” do governo FHC, a partir da publicação da Lei que cria o Conselho Nacional de Desestatização (Lei Federal nº 9.491/1997).

Linha do Tempo Minas Gerais - trecho. [PRAXIS-EA/UFMG, 2017]

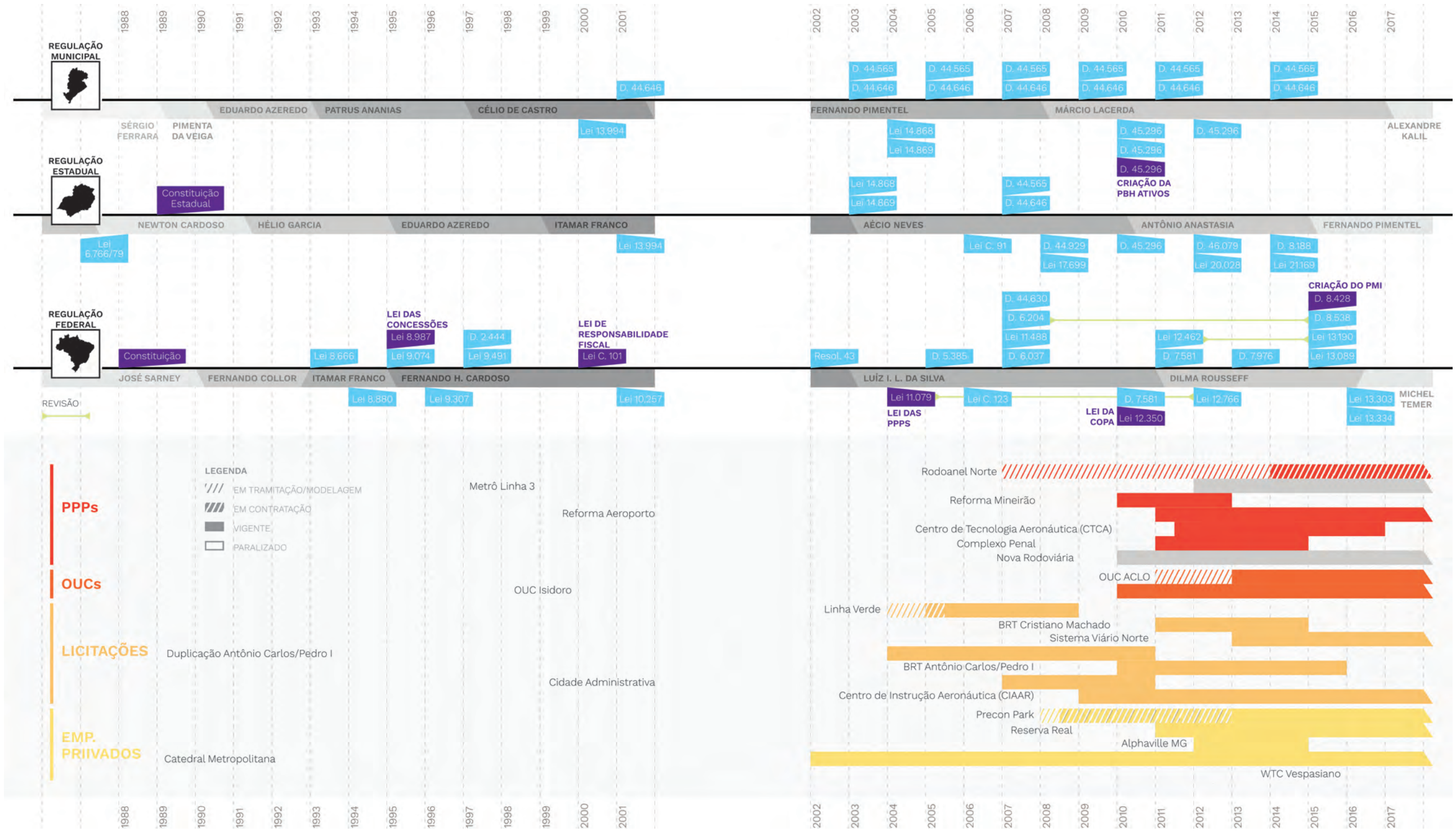


Embalado pelas recomendações do Consenso de Washington, o governo FHC explicita, por meio dessas novas leis, o claro propósito de uma ampla gestão política e econômica da União em prol da venda de empresas públicas para o setor privado.

O DÉFICIT DE INFRAESTRUTURA BRASILEIRA

No início do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2003), a área de planejamento do Brasil preocupava-se com o fato do país “não ter um portfólio de projetos de infraestrutura associado e hierarquizado de importância em termos de contribuição a essa melhoria da competitividade, e diante daquilo que o Brasil estava em condição de melhor competir, seja intra-regiões, seja com o exterior” (ATHAYDE, 2017). Em 1996, o governo FHC, que havia formulado como estratégia territorial eixos de integração e desenvolvimento expressos através do “Programa Brasil em Ação (Dois Anos)”, reunia 16 ações na área social e 26 ações na área de infraestrutura. O programa colocava como princípio “enfrentar os problemas estruturais e sociais do País com ações gerenciadas, em parceria com a iniciativa privada e com garantia efetiva de investimento”, e tinha como objetivos “reduzir custos na economia, propiciar o aumento da competitividade do setor produtivo e melhorar a qualidade de vida da população” (BRASIL, 1998, p. 2).

A tarefa de reestruturar as ações de planejamento do governo FHC ficou sob responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); para tal, o banco encomenda um estudo, denominado “Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados”, também conhecido como “Estudo dos Eixos”, apresentado em 1998. Esse estudo, produzido pela Booz Allen & Hamilton Consulting (com sede nos EUA), pela Bechtel International Inc. (uma das principais empresas de construção civil do mundo) e pelo banco internacional, o Banco ABN Amro S.A. – nomeado Consórcio Brasileira –, pretendia estimular o Desenvolvimento da Infraestrutura Econômica (Transporte, Energia e Telecomunicações), o Desenvolvimento Social (Educação, Saúde, Habitação, e Saneamento), o Meio Ambiente e a Informação e o Conhecimento, contribuindo para a melhoria da competitividade sistêmica da economia tendo-se o território como eixo central de planejamento (MANZONI NETO, 2013). Cabe ressaltar que o “Estudo dos Eixos” repercutiu na orientação metodológica e de investimentos do “Programa Avanço Brasil” (2000-2003), bem



REVISÃO

PPPs

OUCs

LICITAÇÕES

EMP. PRIVADOS

LEGENDA

//// EM TRAMITAÇÃO/MODELAGEM

//// EM CONTRATAÇÃO

■ VIGENTE

□ PARALIZADO

Metrô Linha 3

Reforma Aeroporto

OUC Isidoro

Cidade Administrativa

Rodoanel Norte

Reforma Mineirão

Centro de Tecnologia Aeronáutica (CTCA)

Complexo Penal Nova Rodoviária

OUC ACLO

Linha Verde

BRT Cristiano Machado

Sistema Viário Norte

BRT Antônio Carlos/Pedro I

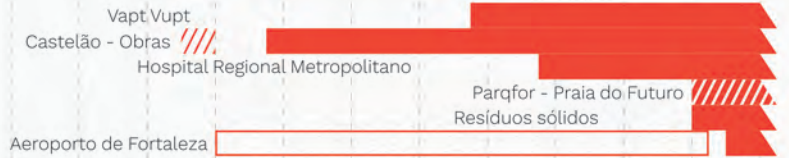
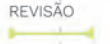
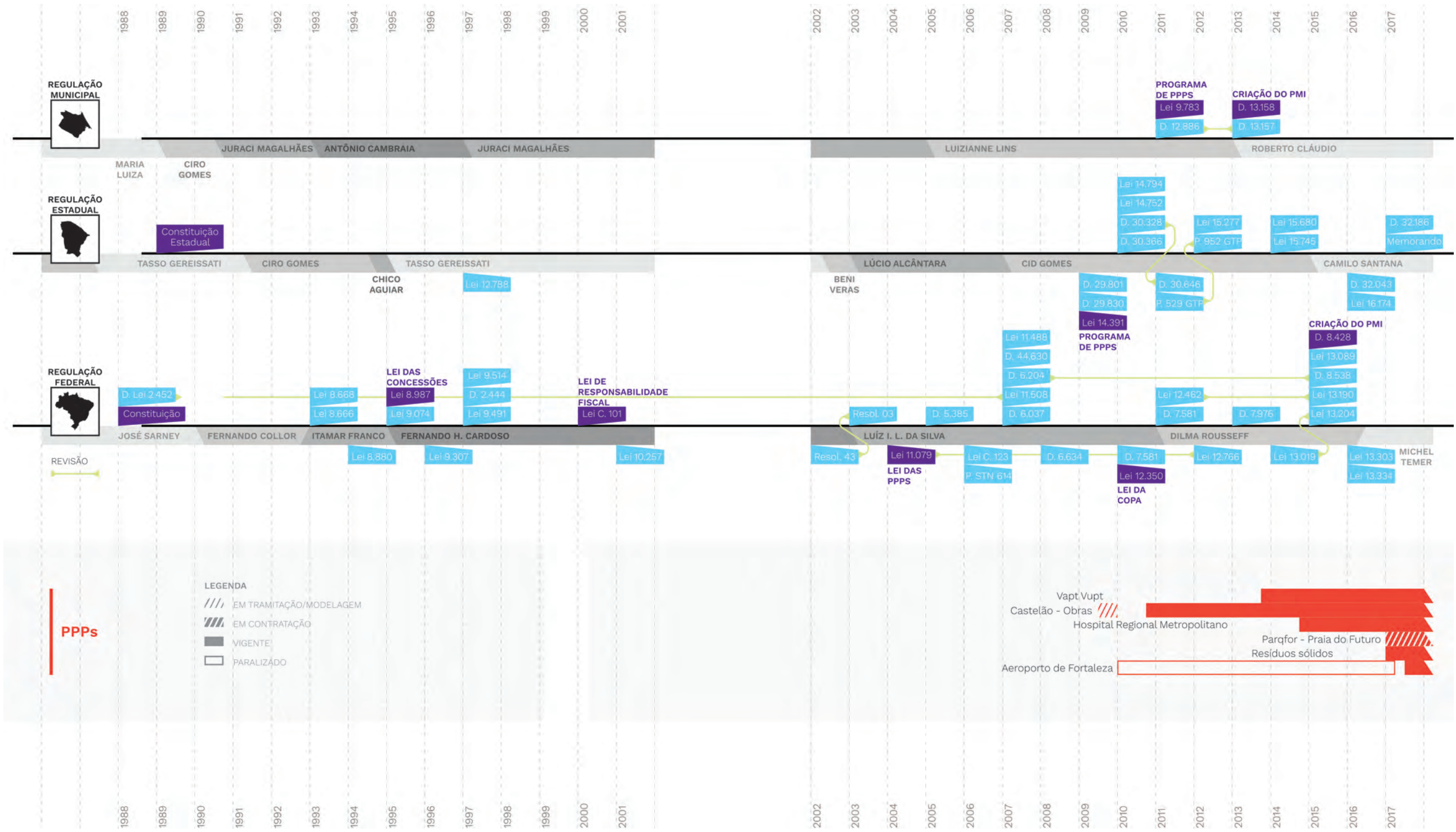
Centro de Instrução Aeronáutica (CIAAR)

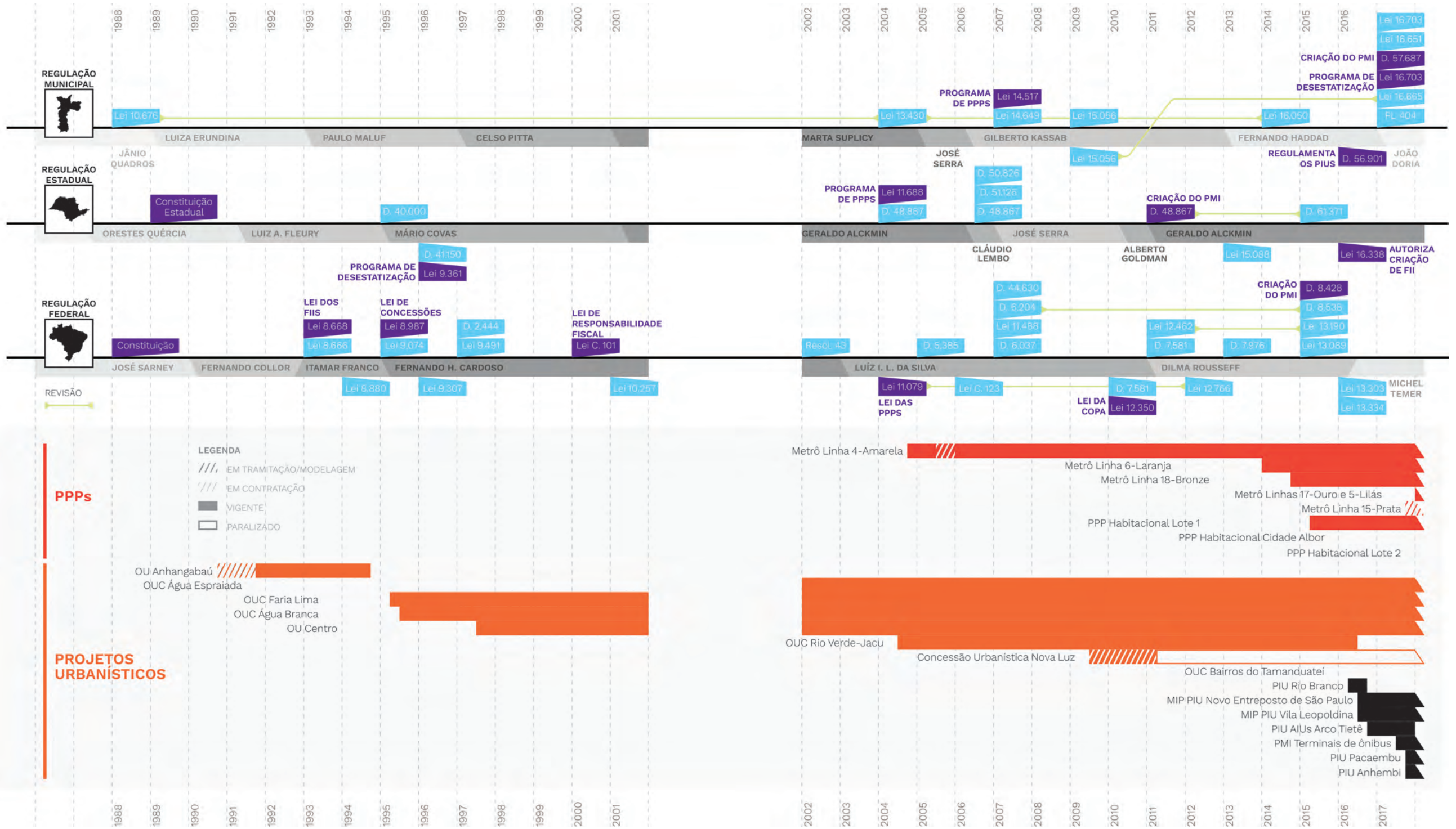
Precon Park

Reserva Real

Alphaville MG

WTC Vespasiano





como no “Projeto de Eixos de Integração da América do Sul” (Programa IIRSA, apresentado pelo governo Fernando Henrique Cardoso em reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000)⁹.

Athayde (2017) relata que o “Estudo dos Eixos” foi muito comentado à época, mas chamava atenção pela “profundíssima alienação da classe política com relação ao financiamento dos projetos, [...] um conjunto de 300-400 projetos”, com investimentos necessários “em torno de 130 bilhões de dólares [...]”. Um portfólio desse tamanho! Como você viabiliza isso? [...] Aí começa a nossa história que vai levar as PPPs”.

NOVOS MARCOS REGULATÓRIOS

Com a aprovação da Lei das Concessões, as possibilidades da privatização para a prestação dos serviços públicos já haviam sido ampliadas. A “Rede Brasileira de Promoção de Investimentos” (INVESTE BRASIL) passou a ser responsável pela promoção dos projetos (*templates*, custos, geração de recursos e impactos) para o setor privado internacional por meio da ação do Ministério da Relações Exteriores (MRE) concatenada com o setor empresarial, câmaras especiais, federações de indústrias, por setor e/ou por região. Entretanto, permaneciam em aberto as perguntas sobre como aumentar a participação da iniciativa privada e a capacidade de financiamento da infraestrutura brasileira.

O BNDES, então, encomenda um segundo estudo, dessa vez sobre o financiamento, as limitações e os riscos de longo prazo no Brasil para o setor privado. Essa tarefa ficou a cargo de Michal Gartenkraut, gerente do “Programa Avança Brasil” e ex-coordenador geral do “Estudo dos Eixos” desenvolvido pelo **Consórcio Brasileira** (ATHAYDE, 2017). O consórcio vencedor era constituído pelas empresas de consultoria Monitor Group (empresa transnacional de consultoria com raízes na Harvard Business School), Boucinhas & Campos (uma das maiores empresas em consultoria, auditoria e serviços técnicos especializados no país), Booz Allen & Hamilton (participante do **Consórcio Brasileira**) e UMAH (responsáveis pela Avaliação Ambiental Estratégica dos Investimentos na Amazônia) (MAZONI NETO, 2013).

Esse segundo estudo atualizou o portfólio de oportunidades do Consórcio Brasileira e apresentou três questões importantes para o governo FHC sobre o setor privado em projetos de infraestrutura de grande porte: (1) existência do capital para investimentos; (2) capacidade de empreendedorismo instalada; (3) desconfiança dos marcos regulatórios (ATHAYDE, 2017).

No Reino Unido, o governo da Primeira-Ministra Margaret Thatcher havia já implementado políticas de privatização de estatais com forte incentivo ao livre mercado. Ícone do neoliberalismo, Thatcher tornou-se referência para a América Latina, Brasil e outros países do mundo, além de órgãos como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Athayde (2017) relata que “o governo inglês deu apoio ao governo federal; [...] Nos convidaram para passarmos 15 dias [na Inglaterra]”, com o objetivo de desvelar o mecanismo das PPPs, não mais como “mero mecanismo de financiamento”, mas como “mecanismo de reforma do Estado”. À época, o mecanismo PPP já estava consolidado na Inglaterra por meio da atuação da organização “*Partnerships UK*”, formada por advogados corporativos, consultores e investidores em atuação ao lado do departamento britânico

The Treasury. O grupo enviado à Inglaterra era formado por gerentes da “Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos” (SPI) e Joaquim Levy¹⁰, entre outros (ATHAYDE, 2017).

No Brasil, o conceito de parceria público-privada encontrava-se em gestação, buscando-se alcançar o status inglês de “associação Estado-iniciativa privada de forma permanente”, para se “criar condições com que uma oferta privada, investimento privado, gestão privada pudesse se transformar numa ação do Estado” (ATHAYDE, 2017).

Estamos ainda lá em 2000 [...] nós tínhamos uma carteira colossal de empreendimentos que não caberia concessão pura, que caberia essa híbrida, entre algo que era capaz de gerar uma receita – receita essa não suficiente para remunerar o capital privado – e que tinha que ter um concurso de recursos públicos para se dar a taxa interna de retorno.

Com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os advogados Carlos Ari Sundfeld e Vera Monteiro, hoje sócios do escritório “Sundfeld Advogados Consultores em Direito Público e Regulação”, foram contratados como consultores jurídicos para elaborar projeto de lei sobre parcerias público-privadas, em iniciativas coordenadas pelo Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão (2001 e 2002) e pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais (2003). Athayde (2017) relembra: “aí veio [...] a genialidade: fazer uma concessão administrativa, onde o único usuário da concessão é o governo. Mas o governo vai pagar por performance: ‘quanto custou pra construir [o empreendimento]? Não sei!”

Nesse momento de discussão sobre a elaboração do projeto de lei das PPPs, Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), ganha a eleição para presidência do Brasil, 2003-2006. Tanto o rascunho do Projeto de Lei quanto a discussão sistematizada pela então criada Unidade PPP Brasil foram encaminhados à comissão de transição do Ministério do Planejamento do governo FHC para o governo Lula, composta por Dilma Rousseff e Antônio Palocci, futuros ministros, respectivamente, da Minas e Energia e da Fazenda, além do deputado João Paulo. “Todos eles se interessaram pelo mecanismo PPP. Tiveram atenção, entenderam, foram muito receptivos, muito receptivos”, de acordo com Athayde (2017).

Na mesma época, por orientação do governo Aécio Neves (PSDB), recém-empossado como governador de Minas Gerais (2003), a Unidade PPP de Minas Gerais foi criada, trazendo a discussão da Lei PPP para o Estado; contribuições para a lei federal e o instituto de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) foram levadas pela equipe de Minas Gerais por meio do Assessor Econômico do governo Lula, Fernando Haddad. Em “Seminário Internacional Parceria Público Privada (PPP) na Prestação de Serviços de Infra-Estrutura”, com Ministério das Relações Exteriores, BID e BNDES, Novembro/2003, Haddad (2003) discursa:

Gostaria de saudar os organizadores do evento [...] pela boa ideia de começarmos a discutir a lei de parcerias e suas consequências do ponto de vista econômico e social e político, uma vez que envolve uma mudança significativa na gestão de recursos públicos e no relacionamento do setor privado e do setor público.

Em 2000, Joaquim Levy foi Secretário-Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda e, em 2001, assumiu o cargo de economista-chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. De 2010 a 2014, trabalhou no Bradesco Asset Management, antes de se tornar Ministro da Fazenda, em 2015.

[...] há duas questões fundamentais, uma que diz respeito ao setor privado, e uma que diz respeito ao setor público, que a legislação de outros países não contempla e nós tivemos o cuidado de introduzir, ou de propor que fosse introduzido no nosso ordenamento jurídico.

Em primeiro lugar, a plena adequação da Lei de Parcerias à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Execução Orçamentária. Ou seja, tanto a Lei 4320, quanto a Lei Complementar 101 foram rigorosamente observadas na confecção do nosso diploma, e nós procuramos inclusive introduzir um ritual de contratação de parcerias, rígido o suficiente para que o instrumento não fosse mal utilizado nem por esta, e nem pelas futuras administrações. [...]

Um segundo aspecto a ser considerado foi a de garantia do contrato do ponto de vista do setor privado. A legislação dos outros países também não se preocupa demasiadamente com essa questão. Mas nós estamos num país que ainda é uma democracia jovem. Tivemos poucas alternâncias democráticas no poder. O país se habitua a essa alternância e entende que ela, ao contrário de fragilizar, fortalece as instituições. Nós vamos aprendendo com essa alternância, vamos amadurecendo, as próprias forças políticas vão se educando mutuamente na disputa competitiva, no ambiente democrático e as nossas instituições vão sendo fortalecidas pouco a pouco.

A Lei nº 14.868 que dispõe sobre o programa de parcerias público-privadas do Estado de Minas Gerais e a Lei nº 14.869 que cria o fundo de parcerias público-privadas do Estado de Minas Gerais foram ambas publicadas em 16/12/2003, um ano antes da publicação da Lei das PPPs. “Minas Gerais teve esse papel de ser o grande laboratório das PPP; [...] a maior formação de técnicos de PPP do Brasil inquestionavelmente é aqui” (ATAHYDE, 2017).

Além de Minas Gerais, também São Paulo, nesse mesmo momento debatia e aprovava sua Lei de PPPs, processo que pode ser considerado uma continuidade do processo de concessões de rodovias realizado na década de 90. O Estado conta com uma lei de concessão desde 1992, ainda antes da edição da lei federal de licitação e contratos. A Lei nº 7.835/1992 foi aprovada no governo de Luiz Antonio Fleury Filho (1991-1994) e tratava do processo de licitação para concessão de obras e serviços públicos, do ponto de vista genérico. A primeira importante de fato no Estado foi já no primeiro governo Mario Covas (1995-1998), em 1996, foi a aprovação do Programa Estadual de Desestatização (PED) (Lei Estadual nº 9.361/1996), que implementava um processo de reestruturação societária e patrimonial do setor energético para privatização da Eletropaulo.

No entanto, o que pode ser considerado um ensaio para as PPPs urbanas, do ponto de vista dos atores envolvidos, foram as concessões de rodovias realizadas em 1998 com fundamento na Lei de concessão de obras e serviços públicos, quando foram concedidos 12 lotes, totalizando 3.600 quilômetros de rodovias sob o regime de concessão por prazo certo de 20 anos.

A Lei de PPPs propriamente dita foi aprovada em maio de 2004, já no governo de Geraldo Alckmin (2003-2006), instituindo o programa de parcerias público-privadas, que autoriza a criação da Companhia Paulista de Parcerias, responsável por colaborar apoiar e viabilizar a implementação do programa, mas principalmente ser o órgão responsável por dar as garantias necessárias à realização das PPPs, por meio da gestão dos ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Estado ou por entidades da administração indireta, ou que tenham sido adquiridos, por exemplo, das contrapartidas das parcerias e também o Conselho

Gestor de PPPs, vinculado diretamente ao gabinete do Governador. A manifestação de interesse foi regulada em São Paulo em 2011, também antes do decreto federal, que é de 2015, embora tenha sido posteriormente alterado para sua adequação ao federal.

No âmbito do Estado do Ceará, a Constituição Estadual (1989) e a Lei Estadual nº 12.788/1997, aprovadas respectivamente no primeiro e segundo governos de Tasso Jereissati, foram responsáveis pela adequação da legislação estadual à regulação estabelecida na esfera federal (BRASIL, 1995a), definindo os conceitos de “concessão de serviço público” e de “concessão de serviço público precedida da execução de obra pública”.

Em 2004, é aprovado o Programa de Parcerias Público-Privadas do Governo do Estado do Ceará, na gestão de Lúcio Alcântara (PSDB), por meio da Lei Estadual nº 13.557/2004, no qual merece destaque o papel designado pelo poder público ao privado na implementação das políticas e prestação de serviços públicos.

Sob a lógica do empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005), em 2007 é constituída a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A. – ADECE (Lei Estadual nº 13.960/2007), que recebe da Secretaria do Desenvolvimento Econômico (SDE) a missão de realizar estudos sobre oportunidades de investimento e assessoramento a empreendedores, além de divulgar o potencial socioeconômico do estado. Entre as atribuições da ADECE merecem destaque: participar do capital de sociedade de propósito específico (SPE), incumbida de implantar e gerir objetos de parceria público-privada – PPP; participar de fundo de capital de risco que invista em empresas de base tecnológica ou em empresas emergentes; e adquirir quotas de fundos mútuos de investimentos em empresas emergentes (CEARÁ, 2007, art. 4º)¹¹.

Apesar do Programa de PPPs ter sido criado em 2004, somente em 2009 foi aprovada a Lei que regula a licitação e contratação das mesmas (Lei Estadual nº 14.391/ 2009)¹². Baseada na Lei Federal das PPPs, ela define, no nível estadual, as mesmas modalidades de concessões, administrativa e patrocinada, as quais deverão ser implantadas e geridas por uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), que poderá, assim como na lei federal, e posteriormente na lei municipal de Fortaleza, assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado. A mesma Lei também cria o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) do Governo do Estado do Ceará, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 29.801/2009, ainda no mesmo ano, que tem como competências: a indicação dos projetos de PPPs a serem incluídos no programa, bem como a alteração, revisão, rescisão, prorrogação, adição ou renovação dos contratos de parcerias. Das 23 instituições que compõem o CGPPP, apenas 4 não são governamentais, sendo elas: Conselho Regional de Engenharia, e Agronomia – CREA; Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC; Conselho Regional de Economia – CORECON; e Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Ceará – CRC-CE.

Nos primeiros anos do Programa de PPPs, foi efetivada apenas a da Arena Castelão¹³, com contrato celebrado em 2010, que previa a concessão para reforma do Estádio para a Copa do Mundo e sua administração, com vigência de oito anos. No mesmo ano, o Estado vincula recursos do Fundo de Participação

Seu Estatuto Social, aprovado e publicado em 2017, aponta um capital social de mais de cento e cinco milhões divididos em quotas de ações de um real cada (ADECE, 2017).

Define como PPPs as concessões do tipo administrativa e patrocinada.

Edital de concorrência n. 2009/004.

dos Estados e do Distrito Federal (FPE) (Lei nº 14.752/2010)¹⁴ a uma conta específica para a realização de PPP no âmbito do Programa das Unidades de Atendimento Integradas ao Cidadão – Programa Vapt Vupt, firmada¹⁵ com as mesmas empresas que realizaram os estudos de viabilidade, a Construtora Marquise S/A e o Shopping do Cidadão de Serviços e Informática Ltda.

14

Posteriormente foram aprovadas outras leis atrelando PPP ao fundo: Lei 15.277 de 2012 e Lei n. 15.745 de 2014.

Como umas das maiores oportunidades para a implementação de PPPs, temos o Complexo Industrial e Portuário do Pecém¹⁶ (CIPP), um dos projetos estruturantes idealizados pelos “governos das mudanças” para atuar como atrativo para investidores do setor produtivo, especialmente o estrangeiro. Assim, foi criada em 2010 a Zona de Processamento de Exportação (ZPE) do Porto do Pecém e Empresa Administradora da Zona de Exportação de Pecém S.A. (EMAZP) (Lei Estadual nº 14.794/2010) na qual o Governo do Estado oferece atrativos (tributários, cambiais e administrativos) para as empresas que ali se instalem, desde que pelo menos 80% de sua receita advenha de exportação. Em 2011, o governo institui o Modelo de Gestão do CIPP, cria sua Unidade Gestora e o Conselho Gestor do CIPP e das áreas do entorno (Lei Estadual nº 15.083/2011). Mais recentemente, quando o CIPP já se encontrava consolidado, o mesmo é lançado pelo governo como ativo para contratação de PPP. Além disso, foi assinado no começo do ano memorando de acordo entre o Governo do Estado e a empresa Port of Rotterdam International (PORIN), a partir do qual passará a ocorrer no curto prazo a gestão compartilhada deste porto pela Ceará Portos e a empresa holandesa¹⁷.

15

Contrato nº 107/2013, processo nº 12246278-5/6144780/2013.

16

Criada por decreto federal em 16 de junho de 2010, alterado por novo decreto em 4 de maio de 2016. A Lei Federal nº 11.508/2007 já estabelecia bases para criação de ZPEs.

Em 2016, sob o discurso da instabilidade econômica, o governo lança o “Programa de Alianças Público-Privadas”, no qual foi apresentado um conjunto de projetos de grande porte, que podem ocorrer, segundo página da internet do governo¹⁸, sob as seguintes modalidades: concessão comum, concessão de uso, contrato de impacto social e sociedade estratégica. A partir da parceria do Governo Estadual com o Movimento Brasil Competitivo (MBC), no âmbito do “Programa Modernizando a Gestão Pública” (PMGP), ainda em 2015¹⁹, é contratada a consultoria da empresa McKinsey & Company, que desenvolveu estudo de uma nova carteira de projetos de concessões comuns e PPPs. Entre os ativos estudados e lançados estão: 1. Centro de Eventos do Ceará e do Cariri; 2. Centro de Formação Olímpica (CFO); 3. Arena Castelão; 4. Aquário; 5. Centrais de Abastecimento – Ceasa; 6. Placas solares; 7. Cinturão digital; 8. Sistema metroviário; 9. Complexo Industrial do Porto do Pecém (CIPP); 10. Terrenos (Expoece, Presídio desativado IPPOO I, Sede da Cavalaria da Polícia Militar e Hospital de Saúde Mental, Centro de Convenções de Fortaleza). Destes, o CIPP é a PPP que tem se concretizado. No começo do ano foi assinado memorando de acordo com a empresa Porto de Roterdã para a administração do Porto²⁰.

17

O POVO, 25/02/2017.

18

Disponível em: <<http://papp.seplag.ce.gov.br/papp/index.php/pagina-inicial>>. Acesso em: 15/10/2017.

19

Acordo de Cooperação Técnica Não Oneroso nº 10/2015 (obs.: documento não encontrado). A parceria conta também com a participação da Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC, além de lideranças empresariais doadoras.

20

O POVO, 25/02/2017.

Em 2016 foram aprovados mais dois marcos: o Decreto nº 32.043, que subsidia “a decisão do Poder Concedente quanto à conveniência e oportunidade da outorga das concessões de uso de bem público e das concessões de serviços públicos, precedidas ou não de obras públicas, a fim de garantir maior segurança na condução dos projetos prioritários”; e a Lei nº 16.174, que estabelece normas para concessão de uso de bens públicos de grande porte.

O governo federal, após a aprovação da Lei das PPPs em 2004, por meio do Decreto nº 5.385/2005 (posteriormente alterado pelos Decretos nº 6.037/2007 e nº 8.791/2016), o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP) cujo

objetivo principal é propor ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada e os critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime.

Em um ambiente de forte pressão para o cumprimento do cronograma das obras para a Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a Lei Federal nº 12.462/2011 institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – um conjunto de normas para contratações públicas que diverge da Lei nº 8.666/1993, propiciando ambiente de licitações mais céleres, bem como mudando a forma de controle e execução dos contratos decorrentes destes certames²¹.

Não sendo nosso objetivo aqui analisar as leis em suas regras, abrangências e propósitos, interessa-nos relacioná-las aos fatos relacionados ao universo das PPPs. Consideramos adequado para compreensão do fenômeno das PPPs urbanas a descrição que Mike Raco (2014) faz do que chama de era do capitalismo regulatório e da privatização liderada pelo Estado. O autor, ao realizar uma análise da regulamentação e dos processos de contratação e implantação da infraestrutura dos Jogos Olímpicos de Londres descreve como a proposta de um Estado regulador significou uma mudança no modelo de governança urbana que passa a se desenvolver no contexto de complexos contratos e regulamentação legal que privatizam o processo de decisão e em que a entrega é priorizada em relação ao processo democrático²². Raco (2014) também descreve como essa complexização empodera especialistas, incluindo consultores e advogados.

A nosso ver, o conceito de capitalismo regulatório e a privatização liderada pelo Estado têm um paralelo com o estágio de implantação das PPPs no Brasil, por meio da constituição de empresas de economia mista com competência antes exercidas pelo Poder Público e arranjos complexos de regulação de PPPs com forte participação do privado e pouco ou nenhum espaço da participação popular. Inferimos também a relevância da visão histórico-analítica dessas leis, naquilo que Aalbers (2016) nomeou como **regulação da desregulamentação**. Nesse contexto, vale lembrar a afirmação de Athayde (2017):

Nós estamos diante de um mecanismo que [es]tá saindo da infância, entrando já na puberdade, precisando de alguns aperfeiçoamentos, por óbvio, mas é um mecanismo compreendido como válido na realidade brasileira de tantas dificuldades, com tantas faltas ainda, com tantas falhas ainda na questão da integração legal; precisa ainda ter muito aperfeiçoamento mas é um mecanismo que vingou-se, e que evidentemente eu tenho essa esperança de que ele virá com vigor muito maior nos novos governos, que não vão desperdiçar essa chance de se valer desse mecanismo para projetos seletivos.

No caso brasileiro, poderíamos inferir que a Lei das PPPs surge como regulação na medida em que ainda não havia legislação sobre contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada, que envolve contraprestação paga pelo setor público, ou administrativa, quando a administração pública é o usuário direto do serviço em concessão. A Lei das PPPs “estabelece que o que caracteriza uma PPP em sentido estrito é o fato da concessão não ser sustentável, ou seja, uma concessão na qual a tarifação não paga o custo de oferta do serviço, resultando na necessidade de complemento de tarifa através de contraprestação” (MORADO NASCIMENTO, FREITAS, 2017, p. 4).

21

A Lei Federal nº12.462/2011 foi alterada pela Lei nº13.190, de 19/11/2015, suspensa por decisão monocrática do Ministro Luís Roberto Barroso do Supremo Tribunal Federal.

22

“However, the study has also demonstrated that these physical developments have come at a price, in terms of democratic accountability, or what Levi-Faur (2011) terms a ‘liberty cost’. The more complex the legal and technical arrangements surrounding a development, the more difficult it becomes to identify the location of power and decision making. The discussion has shown how much of the governance process was effectively privatized in the handing over of responsibilities from the ODA to the consortium CLM” (RACO, 2014, p.194).

Contudo, inegavelmente já se encontrava instalado não só o desígnio do mecanismo de parceria público-privado, dando maior liberdade ao setor privado, bem como as premissas para a desburocratização do Estado, por meio da Reforma Administrativa de 1998, e para a redução do papel do Estado na economia, a ser viabilizada, especialmente, por meio das privatizações do governo FHC; todos esses propósitos estavam calçados pela ideologia gerencialista neoliberal não só de Margaret Thatcher (Reino Unido), mas também de Ronald Reagan (EUA) e Helmut Kohl (Alemanha). Sobre esse aspecto, Paiva (2012, p. 130) relata:

Entre 1996 e 1999, os investimentos, públicos e privados, absorveram em torno de 70 bilhões de reais. Para cada empreendimento, havia um gerente responsável pelo cumprimento das metas estabelecidas. Uma rede informatizada era alimentada em tempo real, concentrando os dados e interligando todos os gerentes, parceiros e gestores públicos envolvidos nos projetos. Esse modelo de administração do programa [Brasil em Ação] inaugurou uma cultura gerencial empreendedora no setor público e contribuiu para que as metas fossem alcançadas.

Sendo assim, entendemos que o termo **regulação da desregulamentação**, ou **desregulamentação regulada**, proposto por Aalbers (2016), é adequado ao que investigamos – os GPUs –, para além do arcabouço jurídico colocado na Lei das PPPs, sendo, aqui, “múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob responsabilidade destes, de atividade com algum coeficiente de interesse geral” (SUNDFELD, 2005, p. 18). Ainda que alguns agentes econômicos recebam maior liberdade de controle estatal, por força da lei, a própria estrutura do mercado permanece regulamentada. Ou, em outras palavras, a regulamentação é introduzida e mobilizada para criar novos mercados ou mudar os mercados existentes (como os GPUs), beneficiando seletivamente alguns, mas não todos os agentes econômicos.

Para Athayde (2017), o mecanismo PPP “era uma maneira transparente de falar pra todo mundo e o Ministério Público: ‘nós vamos conversar com aqueles que inclusive serão possíveis operadores, eles vão conversar antes, eles podem opinar, podem apresentar projeto’”. Com a implementação da Lei das PPPs, o mecanismo tem sido utilizado na implementação de políticas sociais em diversas áreas: desde educação e saúde, passando pelos transportes públicos e saneamento, até os sistemas viário, penitenciário e portuário.

A participação de **determinados** agentes, que se apresentam por meio de consultorias, de advogados corporativos, de empreiteiras, de bancos e de investidores nacionais e internacionais, introduzindo-se em consórcios responsáveis pela definição metodológica, legal, operacional e financeira dessas mesmas políticas, leva-nos a inferir que os agentes envolvidos alinham-se às tipologias de pessoas e grupos detentores de poder, como propostos por Magalhães (2016): (1) detêm grandes patrimônios e riquezas, sejam líquidos ou não; (2) controlam meios de produção e a capacidade de agenciar formas diversas de se reproduzir capitais; (3) encontram-se em posições de controle de instituições financeiras; (4) detêm a capacidade de controlar e influenciar o Estado, como grandes proprietários de terras e ativos imobiliários; (5) possuem armamentos (inclusive no domínio que, supostamente, escapa ao controle do

Estado); (6) são grandes credores do Estado; e, (7) mobilizam formas de produzir valores, ideologia e produção simbólica. Em relação às consultorias, Manzoni Neto (2013, p. 110) afirma:

No Brasil, embora algumas das principais empresas globais de consultoria já atuem há muito tempo, suas intervenções cresceram acentuadamente a partir da década de 1990, em decorrência das implicações de ordem política, técnica, organizacional e jurídica provenientes do processo de Reforma do Estado. Assim sendo, esses agentes, principalmente transnacionais, passaram a ser vistos pelos sucessivos governos do período como detentores de um conhecimento imprescindível para a reorientação das funções do Estado. Neste processo, o planejamento territorial estatal passou por um “remodelamento” como consequência dos novos conteúdos conceituais e instrumentais fornecidos, sobretudo, pelas ações destas consultorias.

É nesse contexto que inferimos a atuação do **Consórcio Brasileira**, governo FHC, e o **Consórcio Monitor Group**, governo Lula, além da imbricação inquestionável com outros agentes públicos e privados. Durante a elaboração da Lei das PPPs, Haddad (2003) explicitou:

[...] tivemos vários escritórios de advocacia especializados em direito administrativo que responderam à consulta; não gostaria de citar nomes, mas eu diria que os principais advogados administrativistas do país se manifestaram em relação ao projeto. Algumas das principais consultorias do país, que tem experiência internacional em parcerias, também mandaram propostas, as entidades de classe - principalmente ligadas aos empresários - e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social coordenado pelo ministro Tarso Genro, também mandou proposta.

Em ambos os estudos, “houve uma preocupação deliberada em identificar diferentes graus de competitividade de espaços utilizando a denominada abordagem territorial como um recurso, confirmando que a competitividade é também uma condição dos lugares e regiões” (MANZONI NETO, 2013, p. 115). A afirmação de que o território se torna recurso é extremamente relevante na análise dos processos de produção da cidade na medida em que os lugares e os espaços são plataforma de reprodução do capital. Freitas (2016, p. 20), em tese que investiga as grandes intervenções realizadas no tecido urbano de Belo Horizonte, Minas Gerais, também explicita que, a partir de uma perspectiva histórica, observa-se a “reprodução da utilização de recursos públicos para garantia de desenvolvimento econômico e beneficiamento de investidores privados, associada à grande escala dos projetos urbanos”.

No que se refere à cidade, as PPPs tornaram-se estratégias orientadas para a viabilização de GPUs vinculados às determinações econômicas, sendo “idealizados, realizados e geridos de modo alinhado aos interesses de agentes dominantes ligados ao campo econômico e ao campo político”, responsáveis pelas “definições relativas à legislação e investimentos prioritários” (FREITAS, 2016, p. 31).

A visão histórico-analítica das PPPs no Brasil, aqui apresentada, desvela as mesmas como estratégias desenhadas por consultorias, com grande participação das empreiteiras que seriam responsáveis posteriormente pela implementação das obras, incorporadas por grandes empresas e mimetizadas pela administração pública, não só engendradas em torno do sistema regulatório – a

regulação da desregulamentação – bem como sincronizadas com a introdução e a mobilização de novos GPUs – o território como recurso – cujos beneficiários são selecionados pelo princípio da rentabilidade e do equilíbrio econômico financeiro do contrato, e não pelas necessidades dos cidadãos. ∞

AALBERS, M. B.
Regulated deregulation.
In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (Eds).
Handbook of Neoliberalism.
Routledge, London, 2016. n. p.

ALVES, R. T.
PPP – Projetos para profissionais.
Valor Econômico, 16/06/2004.
Disponível em:
<http://www.kpmg.com.br/publicacoes/corporate_finance/structuredfinance/PPP_PROJETOS_PROFSSIONAIS.pdf>.
Acesso em: nov. 2016.

ATHAYDE, L. A.
Entrevista concedida a Denise Morado Nascimento, Daniel Medeiros de Freitas e Thais Mariano Nassif Salomão.
Belo Horizonte, 29 março 2017.

BATISTA, P. N.
O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino americanos.
1994.
Disponível em:
<<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>.
Acesso em: jun. 2016.

BERCOVICI, G.
Infraestrutura e Desenvolvimento.
In: BERCOVICI, G.; VALIM, R.(coords).
Elementos de Direito de Infraestrutura.
Editora Contracorrente, São Paulo, 2015.

BRASIL.
Programa Brasil em Ação.
Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br> Acesso em: out. 2017.

CAMPOS, P. H. P.
Estranhas Catedrais: As Empreiteiras Brasileiras e a Ditadura Civil-Militar, 1964-1988.
Niterói: EdUFF, 2014.
DARDOT, P.; LAVAL, C. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016

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

FORUM CONHECIMENTO JURÍDICO.
Professora Maria Sylvia aponta falhas na lei 8.666/93 e afirma que licitações são portas abertas para a corrupção, 26/09/2017.
Disponível em:
<<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/noticias/professora-maria-sylvia-aponta-falhas-na-lei-8-66693-e-afirma-que-licitacoes-sao-portas-abertas-para-a-corrupcao>>.
Acesso em: nov. 2017.

FREITAS, D. M. de.
Desvelando o campo de poder dos grandes projetos urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte.
Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2016.

HADDAD, F.
Aspectos Legais do PPP.
In: Seminário Internacional Parceria Público-Privada na Prestação de Serviços de Infraestrutura, 2003, Brasília. p.1-4. Disponível em:
<https://www.bndes.gov.br/SiteBNDDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/PPP_discurso2.pdf>.
Acesso em: out. 2017.

HARVEY, D.
A produção capitalista do espaço.
São Paulo: Annablume, 2005.

PINHEIRO, A. C. et al.
Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil - Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento.
2015. Disponível em:
<<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>>.
Acesso em: jun. 2016.

MAGALHÃES, F. N. C.
Sete comentários sobre a PEC 241/55 e a financeirização da sociedade.
Olho da rua, 05/11/2016. Disponível em:<<https://olhorua.wordpress.com/2016/11/05/sete-comentarios-sobre-a-pec-24155-e-a-financeirizacao-da-sociedade>>. Acesso em: nov. 2016.

MANZONI NETO, A.
Abordagem territorial no planejamento público federal no Brasil a partir dos anos 1990: uma análise da atuação de empresas de consultoria.
GEOUSP Espaço e Tempo, São Paulo, n. 34, Número Especial, p. 106-118, 2013.

MARQUES NETO, F. de A.
Concessões.
São Paulo: Editora Fórum, 2015.

MORADO NASCIMENTO, D.; FREITAS, D. M. de.
Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização.
In: Enanpur, XVII, 2017, São Paulo. Anais. São Paulo: Anpur, 2017. p. 1-14.

PAIVA, M. de.
BNDDES; um banco de história e do futuro.
São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

PAULANI, L. M.
Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil.
In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. Hegemonia às avessas. São Paulo: Boitempo, 2010.

RACO, M..
Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012.
International Journal of Urban and Regional Research, v.38, n. 1, January 2014, p. 176-197.

SUNDFELD, C.
Parcerias Público Privadas.
São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO-CAPITAL PARA A GESTÃO DE PPPs

A CRIAÇÃO DE EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA
EM BELO HORIZONTE E SÃO PAULO

Paulo Romeiro
LABCIDADE FAUUSP

Thiago Canettieri
INDISCIPLINAR UFMG

Júlia Ávila Franzoni
INDISCIPLINAR UFMG

A agenda de reforma do estado, levada a cabo no contexto da reforma administrativa e do enxugamento de gastos públicos a partir da década de 90, no Brasil, reconstruiu o regime jurídico de participação do estado na atividade econômica e na prestação de serviços públicos. Esse período incorpora as diretrizes formuladas no âmbito da contrarrevolução neoliberal da década de 80, expressa na reconfiguração do estado e nas privatizações administrativas do governo de Margaret Thatcher na Inglaterra, que impôs uma nova filosofia reguladora baseada transformando as relações Estado/empresa privada/trabalhadores. No Brasil, o marco regulatório federal foi sendo paulatinamente alterado para o desenho institucional de um “Estado Regulador”, que dependeria menos da intervenção direta na ordem econômica e da propriedade pública e, ainda, restringiria menos a concorrência.

A estratégia de reforma do Estado tem como ferramenta-chave tornar privado aquilo que antes não era, remetendo para entidades privadas competências, bens e territórios que pertenciam, exclusiva ou majoritariamente, ao domínio público. Os mecanismos de privatização agenciados para reformar o estado implicam reduzir a atuação do poder público na ordem econômica, liberando setores reservados ao estado para o regime de concessão privada, privatizando empresas ou bens públicos, além de desregular setores da economia.

As tendências atuais relacionadas à produção do espaço, notadamente a centralidade que o urbano assume no contexto de crise de acumulação do capital, podem ser trabalhadas nas suas correlações com as estratégias de reforma do Estado. A importância que a produção do urbano adquire na tendência histórica da acumulação e reprodução do capitalismo atual, repercute nas formas em que o nexo entre Estado e capital vem adquirindo – dessa forma, no desenho atual dos modelos de governança urbana. A sobreacumulação de capital tem contornos político-espaciais, servindo de justificativa para destruição criativa do espaço urbano e práticas de espoliação, muitas delas legitimadas pelo marco regulatório e amparadas por novas figuras administrativas.

A PBH Ativos S/A é uma empresa de administração indireta de economia mista na forma de sociedade anônima de capital fechado criada pelo Município por intermédio da Lei nº 10.003 (alterações dadas pela Lei nº 10.699), de 25 de novembro de 2010, e do Decreto nº 14.444, de 9 de junho 2011. A entidade, conforme descrição em sua página na internet², tem por missão auxiliar a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte na articulação e operacionalização de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social do município por meio da gestão de obras de infraestrutura, parcerias público-privadas, captação de recursos financeiros, administração patrimonial e gestão de ativos e de imóveis.

Desde sua criação, em 2011, na gestão do prefeito Márcio Lacerda, a PBH Ativos S/A tem atuado como estrutura paralela à administração municipal, sendo apresentada como facilitadora na “articulação e operacionalização de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social do Município” (CANETTIERI, 2017). Entretanto, o que se tem observado, concretamente, é a transferência de vultuosas quantias de bens público para PBH Ativos, na forma de terrenos municipais, créditos tributários e ativos financeiros dispostos à integralização de capital da empresa e que, fatalmente, repercutem no caráter mercantilizado do seu funcionamento. Na sequência a este texto, iremos apresentar e discutir a relação entre a securitização da empresa, o endividamento público e a dinâmica de produção do espaço na cidade (“Dívida e Gestão Pública: o caso da PBH Ativos S/A”). Aqui, interessa, sobretudo, ressaltar a relação entre a criação da entidade e o cenário de governança empreendedora, característico da estratégia de reforma administrativa agenciada pelo Estado-Capital.

A PBH Ativos foi criada sob a forma de uma Sociedade Anônima, incluindo na sua arquitetura institucional a participação de outras empresas da prefeitura, como a BH-TRANS e a PRODABEL, sendo sócias minoritárias, e também pessoas físicas, como demonstra o gráfico a seguir:

**DISTRIBUIÇÃO ACIONÁRIA
DA PBH ATIVOS S/A**

DADOS: BELO HORIZONTE, 2010.

ACIONISTA	AÇÕES	%
Município de Belo Horizonte	34.281	99,49%
Empresa de Transporte e Trânsito de BH/SA	87	0,25%
Empresa de Informática e Informações de BH/SA	87	0,25%
Heloísa Carvalho	1	0,002%
José Afonso Bicalho Beltrão da Silva	1	0,002%
José Lauro Nogueira Terror	1	0,002%
Marco Aurélio de Vasconcelos Cançado	1	0,002%
Josué Costa Valadão	1	0,002%

35.000

Esse arranjo organizativo implica que parte do lucro da empresa é compartilhado com pessoas físicas. Deve ser destacado, ainda, que a distribuição acionária da empresa consta como documento público apenas referenciado em sua lei de criação, sendo que, desde então, não foi encontrado nenhum outro documento que demonstrasse sua atualização. Essa situação foi agravada após a publicação do decreto nº 14.444, de 9 de junho de 2011, em que, no art. 5º, aumenta para o limite de 20% a possibilidade do capital social da empresa ser adquirido por pessoas físicas e jurídicas do direito privado.

Não é de conhecimento do público em Belo Horizonte, portanto, quem são os agentes responsáveis por aplicar e coordenar as políticas públicas a cargo da PBH Ativos S/A. O capital social da PBH Ativos, constituído, sobretudo, a partir da transferência de patrimônio público, remunera acionistas desconhecidos como pessoas físicas e jurídicas privadas e que podem usar a entidade para enriquecimento próprio, a custas do poder público. E mais, nada impede que decretos futuros possam aumentar ainda mais a participação de agentes privados na entidade, radicalizando ainda mais o empresariamento da coisa pública em Belo Horizonte (CANETTIERI et al., 2017). Toda situação fica mais evidente quando considerado o processo de aumento de capital da PBH Ativos.

Em trabalho detalhado sobre o funcionamento dessa S/A, Canettieri (2017) argumenta que a empresa opera um processo constante de fluxo de dinheiro público para o âmbito do privado, como uma estratégia de remunerar capitais sobreacumulados, seja por meios da emissão de debêntures para investidores anônimos, seja por meio da elaboração, modelagem e celebração de convênios e parcerias público-privadas. No que diz respeito ao seu funcionamento, a empresa tem se configurado como o principal ente responsável pelas políticas públicas municipais, assumindo um nível de autonomia que não parece ser capaz de preservar o interesse público por meio do Decreto nº 15.534, de 2014, a PBH Ativos começou a atuar junto à Secretaria de Desenvolvimento, auxiliando a prefeitura em investimentos de infraestrutura, serviços públicos municipais, dentre outros. O decreto aumentou as prerrogativas da empresa na administração municipal (CANETTIERI, 2017, p.526).

Dessa forma, para além da questão envolvendo a securitização da empresa e a emissão de debêntures, a PBH Ativos S/A opera na formulação e na gestão das PPPs do município. Até o presente momento, estão estabelecidas as PPPs do Hospital Metropolitano, das Unidades Municipais de Educação Infantil e a de iluminação pública. Segundo a página oficial da PBH Ativos S/A, estão previstas, ainda, contratos envolvendo a coleta de lixo, estacionamentos subterrâneos, o Mercado do Cruzeiro, cemitérios, transporte público, parques e o jardim zoológico.

Esse tipo de redesenho institucional faz parte de um contexto de financeirização e mercantilização das políticas públicas e da gestão municipal, tornando-as dependentes dos interesses de rentabilidade dos capitais investidos. Ou seja, os processos decisórios de interesse público passam a ser orientados pela lógica do lucro, tornando rentável (eficiente e sem risco) o que não é rentabilizável: a qualidade de vida dos cidadãos (FRANZONI; CANETTIERI; MEZZACAPPA, 2017).

Não é forçoso considerar que o modelo brevemente apresentado é indicativo da reestruturação da política pública municipal nos marcos do

neoliberalismo e da racionalidade empresarial como forma de organização da vida (CANETTIERI, 2017). Essa empresa se tornou responsável por um determinado tipo de política pública que será desenvolvida no município e opera, por sua natureza de sociedade anônima, sem o devido controle social. Trata-se de um processo de tomada da riqueza pública com fins de remuneração privada. De tal forma, os resultados experimentados na gestão das cidades no contexto de reestruturação do estado para atender as demandas do capital por vias de PPP indicam uma redução da participação democrática nos rumos da cidade.

Neste sentido, tomamos como exemplo o caso da PPP no serviço público de educação, em Belo Horizonte. Ela é utilizada como propaganda política do governo do Márcio Lacerda (que se lança para campanha de governador para 2018) e vitrine da gestão via PPPs. Mesmo com a PBH Ativos S/A e os contratos modelados por ela sejam objetos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada na Câmara Municipal de Vereadores de Belo Horizonte tendo por objetivo averiguar as possíveis ilegalidades em cada processo. Essa CPI tem sido fonte de várias informações que revelam o funcionamento pouco democrático e muito rentável da PBH Ativos e suas PPPs.

Na oitava da CPI do secretário de Educação Municipal à época dos fatos investigados, Afonso Celso Renan Barbosa, realizada em 28/08/2017, por exemplo, foram questionados os parâmetros da modelagem, a iniciativa da proposição da parceria e até mesmo o processo de licitação. Vale ressaltar que o ex-secretário indicou desconhecimento em relação à modelagem e ao projeto de proposição de PPP; o mesmo foi enviado diretamente à PBH Ativos S/A. Apesar de Afonso ter ressaltado a importância do ganho, fruto da meta estabelecida pelo governo de Márcio Lacerda, ficou claro também que a pauta da PPP partiu da PBH Ativos para a Secretaria de Educação, e não o contrário. O edital de licitação pública foi lançado em 9 de fevereiro de 2012 e o contrato foi fechado com a licitante vencedora no dia 24 de julho de 2012.

O contrato que instaura a parceria é estabelecido entre o Município de Belo Horizonte e uma sociedade de propósito específico chamada INOVA BH S/A, gerenciada pela Odebrecht Properties S/A. Assim, ficam descritas a responsabilidade do Município e da INOVA BH S/A. A última é responsável pela construção de 53 unidades escolares para educação infantil. São 1.100m² de área construída, com salas de aula, cozinha, refeitório, biblioteca, sala multiuso, berçário e fraldário³. A operação de todas as escolas da PPP permanece sob a sua responsabilidade, que oferece os serviços administrativos, tais como portaria, limpeza, jardinagem, lavanderia e manutenção. Os professores e o acompanhamento pedagógico, assim como as cantinas das escolas, continuam sendo responsabilidades do Município de Belo Horizonte e da Secretaria Municipal de Educação.

No contrato é especificada a natureza dessa PPP que, em sua análise, revela estrondosas transferências de recursos públicos para uma entidade privada a fim de obter lucros. Todos os 53 terrenos, por exemplo, que já receberam ou irão receber as instalações são imóveis públicos, o que desonera os gastos com a compra de terrenos pela empresa e, conseqüentemente, aumenta seus lucros. Para facilitar ainda mais o negócio, o contrato prevê o acesso a crédito no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais no valor de R\$ 250.000.000,00. Entretanto, quem dá a garantia ao banco é o poder público, totalizando R\$ 100.000.000 divididos entre Secretaria de Educação e Secretaria de Desenvolvimento. Ora, se

o poder público podia arcar com a garantia, por que ele próprio não poderia ter feito as obras? A análise dos balancetes da empresa INOVA BH revela os lucros que recebem baseado na transferência volumosa de recursos públicos para bancar os “serviços prestados” pela empresa ao poder público.

No ano de 2015, a empresa recebeu como receita de contraprestação pagamento mensal realizado pelo poder público para que a contratada pudesse prestar seus serviços, no valor de R\$ 43.228.407. Somando outras receitas (de construção, investimento em infraestrutura), o valor repassado naquele ano para a empresa chegou a, aproximadamente, R\$ 66.558.000. Retirando os custos de serviços prestados – declarados no balanço financeiro – que foi, naquele ano, de R\$ 17.433.000 junto com os custos de construção de infraestrutura de R\$ 8.348.000, o lucro bruto da empresa foi de R\$ 40.777.000. Descontando outras despesas “gerais e administrativas” e mais o pagamento de impostos, o lucro líquido da INOVA BH S/A neste exercício foi de R\$ 15.384.000.

Colocando esses valores em relação à dívida contraída pela empresa no banco (cem milhões de reais), em cinco ou seis anos, é possível sanar a dívida contraída (garantia oferecida pelo poder público) com o banco. A partir daí, restam pelo menos mais 15 anos de lucros para a INOVA BH.

Não seria errado estabelecer como hipótese que os outros contratos de PPP realizados pela PBH Ativos tenham a natureza de rapinagem de recursos públicos para lucros privados. Peck e Whiteside (2016, p. 247, tradução nossa) lembram:

Os arranjos de PPPs combinam contratos de longo prazo, muitas vezes durante décadas, com provisões complexas de compartilhamento de risco, de forma a projetar, construir, financiar e operar/manter de forma privada o que permanece ostensivamente infraestrutura pública.

Esse tipo de modelagem vantajosa para o setor privado, e baseada em altíssimo comprometimento de recursos públicos (e não em sua redução, como apregoado), age diretamente na articulação e operacionalização das políticas públicas baseadas em PPPs.

**BAIRROS DO
TAMANDUATEÍ
S/A**

No caso de São Paulo, um dos exemplos das frentes que estamos apresentando é a proposta de criação da Bairros do Tamanduateí S/A (BTSA), empresa de economia mista, formulada para a gestão e implantação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUC BT), por meio do Projeto de Lei nº 723/2015 de iniciativa do Executivo municipal de São Paulo.

Essa operação urbana tem sua origem no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 (Lei Municipal nº 13.430/2002) sob o nome Diagonal Sul, proposta que não foi concretizada, e recebeu o nome de “Mooca-Vila Carioca”, em 2012, a partir de novos estudos para a área. Na revisão do Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal nº 16.050/2014), a proposta foi reformulada novamente e a operação recebeu o nome de “Bairros do Tamanduateí”.

Embora o projeto de lei possa não ser aprovado e a empresa nem mesmo ser criada, entendemos ser relevante o estudo de sua proposta, pois ilustra os argumentos que desejamos apresentar. Essa análise não ignora, mas procura

incorporar o acúmulo de debate crítico sobre as Operações Urbanas Consorciadas anteriormente realizadas em São Paulo (FIX, 2001; FERREIRA; FIX, 2001; CASTRO, 2006; FIX, 2007; MENEGON, 2008; LIMA, 2015). Nesse sentido, a análise do modelo de gestão proposto para a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUC BT), em especial a criação da BTSA, tem como intuito investigar se esse modelo de gestão aprofunda a lógica de rentabilidade da terra e exclusão social das operações urbanas e como isso ocorre.

A sociedade anônima de economia mista, denominada Bairros do Tamanduateí S/A (BTSA), teria como competência realizar as ações públicas de desenvolvimento e implantação de projetos e obras relativos ao Programa de Intervenções da OUCBT, bem como a gestão dos seus ativos e recursos. Tem também como competências a celebração de ajustes com o setor público e privado. Segundo o projeto de lei, a integralização do capital social da BTSA seria realizada por intermédio dos CEPACs a serem emitidos na OUCBT, pelas glebas e lotes municipais dominiais situados no Perímetro de Adesão da OUCBT existentes na data de entrada em vigor da lei, e em dinheiro, bens ou direitos cedidos pelo Município ou pela empresa SP-Urbanismo.

Argumentamos que a forma como está proposta a gestão da OUCBT, por meio da criação de uma empresa dessa natureza, representa um aprofundamento do conflito entre interesse público e privado na implementação de uma operação urbana, instrumento que tem, historicamente, servido amplamente aos interesses do mercado imobiliário, como demonstrou Fix (2001).

Esse aprofundamento ocorre devido à relação que se cria entre as finalidades da BTSA, a composição do seu capital e sua própria natureza (de sociedade anônima de economia mista). Por um lado, a finalidade proposta para essa empresa seria a de implantar os programas e projetos previstos pelo PL e realizar a gestão dos ativos, compostos pelos Cepacs, imóveis municipais existentes no perímetro da operação e dinheiro ou bens e direitos cedidos pelo Município à empresa. Assim, o capital da BTSA seria composto por ativos públicos: terrenos, dinheiro e bens municipais.

Soma-se a isso o fato de ser constituída como sociedade anônima de economia mista, abrindo a possibilidade de participação do capital privado, bem como a comercialização de suas ações e títulos na bolsa de valores. Com isso, cria-se um conflito na gestão desses imóveis, anteriormente públicos, que passam a ser utilizados exclusivamente para atrair investimentos privados (notadamente do setor imobiliário) para este território.

Considerando que a Bairros do Tamanduateí S/A depende dos recursos da venda dos Cepacs, pois essa seria a única fonte de recursos para custear a implantação da operação urbana, o aquecimento do mercado imobiliário local passa a ser fundamental para a empresa. Por ser a detentora da terra e do potencial construtivo, tenderá a utilizá-los como ativos para alavancar a operação. Assim, nesse modelo, a BTSA assumiria papel de incorporadora e imobiliária, e acabaria por se tornar agente ativo de especulação. Nesse quadro, a reserva de terras públicas para locação social, HIS ou outros usos de interesse público, passa a competir diretamente com esse objetivo da valorização, incorrendo no risco de receberem baixíssima prioridade frente a produtos imobiliários mais rentáveis.

Com relação aos rumos que se dariam em processos decisórios envolvendo o conflito entre interesse público e privado na implantação da OUC BT, o próprio Projeto de Lei é bastante claro. Ele determina que, para atender as diretrizes propostas, as “estratégias de transformação urbanística” (art. 7º) devem ser pautadas pela “orientação dos investimentos públicos pelos critérios de maior possibilidade de transformação urbanística associada à melhor viabilidade econômica da intervenção” (art. 7º, inciso I)⁴.

Assim, se não bastasse o conflito próprio de constituir essa empresa como de sociedade de economia mista, o PL amarra o modelo para a realização prioritária do interesse do desenvolvimento do capital imobiliário, como se esse fosse o próprio interesse público ou razão de existência da empresa criada.

Essa configuração proposta pelo PL, com a combinação da estrutura societária com a estrutura de capital baseada na venda de Cepacs e terras do município, faz com que a BTSA, no processo de implantação da OUCBT, realize a gestão desses ativos de forma a se tornar agente ativo de especulação imobiliária, criando assim uma espécie de contradição entre os objetivos que levam a sua criação, ou seja, a realização do interesse público, e a lógica pela qual será gerida. O modelo de gestão proposto amplia, portanto, o conflito entre a realização do interesse público e o interesse privado na implantação de operações urbanas.

Um dos argumentos da municipalidade apresentados em favor do modelo de gestão seria o fato de que a atribuição da BTSA é a implantação do programa de intervenções e que teria o controle social do Conselho Gestor da Operação Urbana, segundo representante da SP Urbanismo, seria ele que “fiscaliza a empresa, que tem responsabilidade”⁵. No entanto, o PL vincula a deliberação desse conselho na definição das prioridades para implementação do Programa de Intervenções ao disposto no artigo 7º do PL, citado acima (art. 7º, inciso I), impondo, assim, limites bastante claros à sua atuação, de modo a garantir a priorização do modelo de rentabilidade imobiliária sobre todas as demais considerações e objetivos.

É importante destacar que a adoção de políticas públicas baseada em empresas dessa natureza (de economia mista) diz respeito a um longo processo de reestruturação do Estado. É dentro deste escopo que parece ser possível compreender o processo que vem ocorrendo em Belo Horizonte, com a PBH Ativos S/A, e em São Paulo com a empresa Bairros do Tamanduateí S/A: uma reestruturação do Estado-Capital para poder promover e gerir PPPs, que interessam ao capital em busca de valorização, garantindo sua reprodução, promovendo enormes comprometimentos de recursos públicos, sob o argumento da eficiência do mercado.

Mais ainda, a adoção deste modelo de gestão claramente aponta, ainda que de forma sutil, para uma tentativa de afastamento das decisões relacionadas a implementação de projetos e programas urbanos da esfera da política. A ideologia disseminada que a eficiência do mercado é a melhor escolha para os estados é ampliada de várias formas por diferentes dispositivos (DARDOT; LAVAL, 2016). Ou seja, as decisões passam a ser tomadas por gestores de empresas e não por agentes públicos comprometidos com a realização do interesse público,

Art. 7º Para atender as diretrizes previstas nesta lei, deverão ser observadas, no mínimo, as seguintes estratégias de transformação urbanística: I - orientação dos investimentos públicos pelos critérios de maior possibilidade de transformação urbanística associada à melhor viabilidade econômica da intervenção; II - início das ações promovidas pelo Poder Público para a implantação do Programa de Intervenções priorizando-se as intervenções urbanísticas caracterizadas como projetos estratégicos vinculados a ações integradas, capazes de desencadear o processo de transformação territorial; III - atendimento às exigências previstas na Licença Ambiental Prévia da OUCBT, constantes no Quadro 8 desta lei.

Fala do diretor de desenvolvimento da SP Urbanismo, Gustavo Partezani, na Audiência Pública, realizada em 28 de abril de 2016. Extraído das Notas Taquigráficas, p. 54. Disponível em: <http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MT_RA_LEGL=1&ANO_PCSS_CM_SP=2015&COD_PCSS_CMSP=723>. Acesso em: nov. 2016.

já que a empresa, conforme nosso argumento, necessariamente se insere em uma lógica de rentabilidade e remuneração do capital. Nesse sentido, o que Vainer (2000) chamou de Cidade-Empresa torna-se cada vez mais observável na prática.

Não se deve ignorar o conflito entre o interesse público, para o qual foi criada a empresa, e o interesse dos acionistas privados inerentes às empresas dessa natureza e, menos ainda, as recentes alterações trazidas pela Lei Federal nº 13.303/16 que, com a justificativa de combate a corrupção e do aparelhamento das empresas estatais, estabelece um novo regramento para composição dos quadros diretivos das empresas públicas e de economia mista, em que não poderão ser indicados “políticos”, apenas “técnicos” com experiência em gestão empresarial (ou seja, ligados aos interesses do setor privado), ou servidores de carreira.

Com isso, ao mesmo tempo em que se propõe a criação de uma empresa de economia mista para gestão de ativos públicos, antes geridos exclusivamente pelo Estado, ocorrem alterações na legislação federal de empresas dessa natureza que afastam cada vez mais o processo decisório sobre o desenvolvimento das ações da mesma da esfera pública e da política. Isso cria um cenário em que interesses privados certamente prevalecerão na gestão de ativos públicos, inclusive terras públicas, como veremos no texto adiante, que estarão necessariamente submetidas à lógica de rentabilidade e remuneração dos capitais. ✓

CANETTIERI, T.
A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A.
Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 19, n. 3, p. 513-529, 2017.

CANETTIERI, T.; FRANZONI, J. A.; MEZACAPPA, L.; FANTECELLE, M.
PBH Ativos S/A: cartografia indisciplinar do empresariamento urbano em Belo Horizonte.
XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%209/ST%209.4/ST%209.4-02.pdf>. Acesso em: out. 2017.

CASTRO, L. G. R. de.
Operações Urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar.
Tese (doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.

CHESNAIS, F.
A mundialização do capital.
São Paulo: Xamã, 1996.

DARDOT, P.; LAVAL, C.
A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal.
São Paulo: Boitempo, 2016.

FERREIRA, J. S.; FIX, M.
A urbanização e o falso milagre do CEPAC.
Folha de S. Paulo, São Paulo, 17 de abril de 2001.

FIX, M.
Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada.
São Paulo: Boitempo, 2001.

FIX, M.
São Paulo cidade global: fundamentos de uma miragem.
São Paulo: Boitempo, 2007.

FRANZONI, J. A.
Política urbana na ordem econômica. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

FRANZONI, J. A.; CANETTIERI, T.; MEZACAPPA, L.
A Hidra da financeirização: as duas cabeças da PBH Ativos.
Blog Indebate, postado em 22 de maio de 2017. Texto disponível em: <<http://indebate.indisciplinar.com/2017/05/22/a-hidra-da-financeirizacao-as-duas-cabeças-da-pbh-ativos-sa/>>. Acesso em: outubro de 2017.

HARVEY, D.
Do Gerenciamento ao Empresariamento Urbano: A transformação da administração urbana.
Espaço e Debates, ano 16, n. 39, 1996.

A brief history of neoliberalism.
Oxford: Oxford University Press, 2004.

O enigma do capital e as crises do capitalismo.
São Paulo: Boitempo, 2011.

Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution.
Nova York: Verso Books, 2012.

LIMA, P.
Desafios e perspectivas de utilização do instrumento operação urbana consorciada para a produção de habitação de interesse social: uma leitura crítica da OUC Água Branca em São Paulo.
Relatório de pesquisa. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2015.

MENEGON, N. M.
Planejamento, território e indústria: as operações urbanas em São Paulo.
Dissertação (Mestrado em Habitat). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2008.

PAULANI, L.
A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil.
Estudos Avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, p.25-39, 2009.

PECK, J.; WHITESIDE, H.
Financializing Detroit.
Economic Geography, v. 92, n.3, p. 235-268, 2016.

VAINER, C.
Pátria Empresa e Mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano.
In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

BRASIL.
Decreto nº 8.428, de 02/04/2015.
Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.

Lei nº 10.257, de 10/06/2001. Estatuto da Cidade.
Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Lei nº 11.079, de 30/12/2004.
Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Este texto tem por objetivo discutir o mecanismo da dívida pública como forma de remuneração de capitais financeiros sob o marco das políticas urbanas neoliberais, problematizando as causas e os impactos do agenciamento da dívida na gestão do espaço urbano. Analisamos o caso da empresa estatal não-dependente (ao menos formalmente), PBH Ativos S/A. Essa entidade, como vimos no texto anterior, foi criada em 2010 na forma de sociedade anônima de capital fechado. Durante a gestão do ex-prefeito Marcio Lacerda (2008-2016), a cidade de Belo Horizonte experimentou uma intensificação das lógicas neoliberais de gestão do espaço urbano. Em seus dois mandatos, o prefeito do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que vinha de sua experiência como empresário do ramo das telecomunicações, implementou medidas de privatização do espaço, de concessão de serviço público para a iniciativa privada e formas de empresariamento urbano representadas de maneira especial pela criação da PBH Ativos S/A. O recorte neste texto é a empresa PBH Ativos S/A, notadamente a análise da emissão de debêntures, títulos de créditos, uma das estratégias centrais de atuação da empresa.

Na forma de uma “pedalada” para driblar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Federal nº101/2000) e a própria Constituição Federal, títulos lastreados e derivados dos créditos tributários a receber do município de Belo Horizonte são lançados no mercado financeiro sob a forma de debênture, vinculando o patrimônio público à remuneração de capitais especulativos. Essa é a lógica de securitização da dívida ativa do município: transformar direitos creditórios que deveriam ter destinação social, em produto financeiro. A justificativa corrente utilizada pela gestão municipal de Márcio Lacerda e seus secretários, e legitimada por parte da imprensa, é a de que se trata de uma necessidade frente à crise fiscal e orçamentária dos municípios, sendo, então, necessário o adiantamento de dinheiro para realizar obras públicas. Entretanto, como veremos, essa lógica vem ampliar a dívida pública do município, uma vez que os contratos oferecem aos investidores-debenturistas uma taxa de remuneração significativa que, portanto, onera os cofres públicos.

Peck e Whiteside (2016) demonstraram como esse processo tem sido amplamente empregado nas cidades dos Estados Unidos, como Boston e Detroit. “O regime da governança urbana nos Estados Unidos tem sido financeirizado de maneira mais intensa do que nunca” (PECK; WHITESIDE, 2016, p. 238, tradução nossa).

Diante da crise fiscal que os municípios passam em todo o mundo, uma das saídas mais recorrentes tem sido a aplicação do *plan of adjustment*, que significa a captação de recurso junto ao mercado de capitais sob a forma de dívidas emitidas para investidores. Com o volume de dinheiro auferido com a compra desses papéis, o poder público se tornaria apto a realizar as obras e a gestão dos serviços públicos. O resultado observado pelos autores é o “padrão prevaemente de governança urbana cada vez mais baseado em lógicas financeirizadas e práticas tecnocráticas” (PECK; WHITESIDE, 2016, p. 237, tradução nossa).

A PBH Ativos funciona por meio de um processo de mobilização de dinheiro público a receber para atender os imperativos de valorização de capitais privados por meio da proliferação de produtos financeiros. Trata-se da securitização da dívida ativa dos entes federados, já proibida pela LRF e a Constituição Federal, mas que ainda é mascarada pela criação dessas empresas não-dependentes que emitem a dívida sob a roupagem de “debêntures”. Naturalmente, essas são empresas não-dependentes apenas na aparência, uma vez que todo seu capital e toda a estrutura para seu funcionamento é diretamente dependente do município. Ou seja, ao fim e ao cabo o que ocorre é exatamente o que é proibido por lei.

Quais são as implicações dessa operação de securitização da dívida ativa pública? Embora apareça como oportunidade de captação de recursos para efetivar obras e a gestão eficiente do município, as análises têm demonstrado um enorme processo de dilapidação do patrimônio público para pagamento dos investidores anônimos da empresa, com taxas altamente abusivas (11% + IPCA ao ano) de rendimentos a partir de patrimônio público e da gestão das políticas. Em Belo Horizonte, com a criação da PBH Ativos S/A, a financeirização passou a ser o coração das políticas públicas. Por esse modelo estar se espalhando por todo o Brasil, passamos a discutir suas causas e seus impactos sob o território, que amplia a desigualdade socioespacial e abocanha o patrimônio do município, e os recursos, que ao contrário de serem usados democraticamente, são usados por investidores em busca de remuneração.

A lógica de securitização da dívida ativa repercute na própria gestão do município; para se manter como uma empresa rentável, a PBH Ativos prioriza gerir as políticas públicas da cidade na base do lucro. Dessa forma, o mecanismo da dívida passa a influenciar o funcionamento da empresa, em suas várias atribuições e objetos de ação, impactando a dinâmica territorial do município e a vida cotidiana da população.

De um ponto de vista macroeconômico global, o desenvolvimento do capitalismo passa a apontar, ao menos desde o início da década de 1970, para novos mecanismos responsáveis por sua reprodução ampliada. O regime de acumulação flexível, assim denominado por Harvey (2009), passa a estabelecer novas bases para as dinâmicas de industrialização. Essas mudanças não indicam uma substituição da centralidade da produção industrial no regime global de produção, ao contrário, apontam os novos mecanismos pelos quais ela passa a operar. A principal característica inovadora, talvez, tenha sido aquela apontada por Marx (1984) no livro III d'O Capital, qual seja, a forma do capital portador de

juros e do capital fictício como orientador da produção em termos gerais.

A partir daí, uma profunda transformação social, marcada pela expansão da financeirização, atinge vários aspectos da vida cotidiana. Nas palavras de Chesnais (2005, p. 35), “o mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais”. Esse processo representa, sobretudo, o momento em que o capital fictício passa a comandar as forças produtivas reais. O tempo e a forma do capital portador de juros passam a se impor sobre os demais capitais e servem como nova medida: o tempo se projeta para frente, com os juros comandando, de forma ditatorial, a expectativa de lucros futuros e as decisões do presente (PAULANI, 2009).

Na discussão sobre crédito e capital fictício, Marx (1984, p. 303) observa que ao comércio de dinheiro, além da execução dos movimentos puramente técnicos do processo de circulação de mercadorias, liga-se também um dos aspectos do sistema de crédito, qual seja, “[...] a administração do capital portador de juros ou do capital monetário, como função particular dos comerciantes de dinheiro. [...] [Os banqueiros] tornam-se os administradores gerais do capital monetário”. Outro aspecto do sistema de crédito, antes tratado por Marx (1984), refere-se ao empréstimo que os capitalistas se concedem entre si, em determinada cadeia produtiva, e cujos papéis constituem a base desse dinheiro especulativo. Sobre isso, explica:

Emprestar e tomar emprestado, em vez de vender e comprar, é aqui uma diferença que decorre da natureza específica da mercadoria capital. Do mesmo modo que o que se paga aqui é juro, em vez do preço da mercadoria. Se se quiser chamar ao juro preço do capital monetário, então essa é uma forma irracional de preço, completamente em contradição com o conceito do preço da mercadoria. O preço reduz-se aqui à sua forma puramente abstracta e sem conteúdo.
— MARX, 1984, p. 265-266

Essa lógica representada pela financerização integra também os processos de produção do espaço. Para potencializar os ritmos de sua acumulação, os capitais que investem diretamente na produção do ambiente construído se entrelaçam com os capitais financeiros para receber um fluxo de capital mais intenso. Porém, ao fazê-lo, submetem o destino e a forma de produção e gestão deste ambiente construído à sua lógica.

A PBH Ativos S/A é uma empresa estatal não dependente, de economia mista e está fundada nos moldes de uma sociedade anônima. Conforme descrição em sua página na internet, a entidade tem por missão auxiliar a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte na articulação e operacionalização de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social do município por meio da gestão de obras de infraestrutura, parcerias público-privadas, captação de recursos financeiros, administração patrimonial e gestão de ativos e de imóveis¹.

Até o presente momento, já foram realizadas pela PBH Ativos S/A a modelagem e a instituição de três PPPs de serviços públicos de educação, saúde e iluminação, quais sejam: as Unidades Municipais de Educação Infantil; o

Hospital Metropolitano e a Iluminação Pública de Belo Horizonte, conforme explicitado no capítulo anterior.

Outra atribuição da empresa diz respeito à gestão patrimonial de ativos e de imóveis do município. Créditos tributários e não tributários, dívidas da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) perante o município e até mesmo 53 imóveis foram transferidos do patrimônio público para a PBH Ativos com intuito de integralizar seu capital. Esses bens públicos que passam a compor o capital da S/A estão sujeitos às garantias dos contratos de PPPs, auferindo maior segurança para os investidores privados.

Outro uso é a utilização desses bens, notadamente os créditos tributários e não-tributários do município, para realização de operações financeiras de securitização. Com o objetivo de captar recursos privados, bens públicos são oferecidos como garantia para investidores anônimos que receberiam, na operação, rendimentos elevados. Dessa forma, o patrimônio público e os direitos creditórios do município são inseridos na reprodução de capital fictício, servindo para remuneração de juros nas mãos de investidores privados e, portanto, tendendo a privatizar o sistema da dívida pública.

O ENDIVIDAMENTO DO MUNICÍPIO E A REMUNERAÇÃO DOS INVESTIDORES

A PBH Ativos S/A apela para um artifício comum aos esquemas financeiros: o sistema da dívida pública. Essa engenharia adota o modelo da securitização da dívida ativa dos municípios, propagandeada pelos ideólogos do neoliberalismo como a solução possível e rentável para a crise fiscal dos entes federados, como forma de obter recursos em operações no mercado financeiro. O que acontece, na contramão da promessa neoliberal, é que tais operações – feitas, como no caso da PBH Ativos, – correspondem à geração e ao aumento da dívida pública.

Essas empresas servem de fachada para que o ente federado faça uma operação de crédito disfarçada, ilegal e extremamente onerosa, obtendo recursos no mercado financeiro graças à venda de derivativos financeiros com garantia pública – disfarçados de debêntures sênior – oferecidos ao mercado com remuneração exorbitante. A elevada remuneração oferecida pela empresa está sendo paga com recursos arrecadados de contribuintes, por meio de créditos tributários e não tributários que foram parcelados. Essa prática disfarça o efeito de maior endividamento, sendo ilegal e inconstitucional, além de extremamente onerosa ao município, comprometendo o patrimônio público. Em suma, o lançamento de derivativos financeiros a serem negociados no mercado de capitais com juros extremamente vantajosos e com garantia pública custa demasiado caro. O município assume esse compromisso com a remuneração exorbitante expressa no contrato, comprometendo o patrimônio público que é destinado aos pagamentos dos rendimentos destas dívidas, o que, de fato, não cumpre a promessa de eficiência econômica e austeridade dos gastos públicos.

O processo de securitização da dívida ativa municipal é vedado por lei caso realizado pelo município – diferentemente do caso dos Estados Unidos, como Peck e Whiteside (2016) demonstram. A alternativa construída por Belo Horizonte foi a criação da empresa estatal não dependente, a PBH Ativos S/A, que realizaria esse processo emitindo papéis financeiros, como a debêntures, para investidores do mercado de capitais. Dois tipos de debêntures são emitidas: a primeira é

do tipo subordinada, fazendo referência a títulos entregues pelo ente federado como forma de oferecer a garantia, a partir de patrimônio público, para a segunda emissão. Essa segunda emissão é de debêntures sênior, com garantia real, vendidas para investidores privilegiados a índices elevados de juros remuneratórios. A garantia do pagamento desses juros é dada pelo ente federado. Com isso, o *rating*, ou seja, a classificação dessa operação para os investidores é avaliada como “retenção de riscos e benefícios”; um investimento atrativo de baixa álea e, acima de tudo, bastante lucrativo.

Essa operação financeira pode ser visualizada na tabela a seguir:

EMIÇÃO DE DEBÊNTURES

DADOS: RELATÓRIOS FINANCEIROS DA PBH ATIVOS S/A
disponíveis em: <<http://www.pbhativos.com.br/balanco>>

	CREDOR	TIPO	DATA	VALOR	TAXA	PRAZO
1ª	Belo Horizonte	subordinada	01/04/2014	R\$ 880,3 mi	IPCA	9 anos
2ª	Mercado	garantia real	15/04/2014	R\$ 230 mi	11% a.a.+IPCA	7 anos

A análise da tabela indica grandes diferenças entre a primeira e segunda emissão de debêntures. Na primeira emissão, de maior valor, quase um bilhão de reais é proveniente de recursos do município, que compra as debêntures da PBH Ativos utilizando um contrato do tipo subordinado. Essa subordinação significa que a garantia das debêntures está vinculada ao capital da empresa, o que implica um investimento de altíssimo risco no mercado. Assim, caso haja desvalorização da entidade, há a concomitante perda de valor das debêntures subordinadas. Se a empresa vier a falir, “esses papéis viram pó”, o que deixaria o município credor no total prejuízo.

Situação muito diferente ocorre com os debenturistas do mercado. Os investidores privados que detêm as debêntures com garantia real possuem uma segunda garantia fora ao capital da empresa, vinculada a recursos do município provenientes de créditos tributários e não tributários.

Outra diferença está na taxa de remuneração de cada uma dessas dívidas. Enquanto a emissão de debêntures para o município de Belo Horizonte garante uma remuneração vinculada ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a emissão para os investidores privados garante uma taxa de juros de 11% ao ano, atualizada mensalmente pelo IPCA, representando, em 2014, mais de 23% neste ano (já que essa taxa incide juro sobre juro) e em 2015, 22% no ano. Estes rendimentos são considerados como vantajosos pelos investidores – são raríssimos, mesmo em outros produtos financeiros, rentabilidades desta grandeza, o que configura uma tentativa de atrair investidores e não uma preocupação com a sustentabilidade financeira do município de Belo Horizonte. E ainda, de acordo com o contrato desse segundo tipo de emissão de títulos, o município de Belo Horizonte estaria obrigado a compor o fluxo de pagamento em caso de inadimplência ou redução no valor devido (esperado).

Dessa forma, no que diz respeito às debêntures de garantia real, o risco da operação é amplamente assumido pelo poder público, comprometendo o patrimônio da população nessa engenharia financeira já que as garantias são

Em 11/09/2017, na Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada na Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte para investigar a PBH Ativos S/A, os representantes do banco BTG Pactual, responsável pela emissão e distribuição de debêntures, revelaram que o banco foi o único a participar do processo de pregão e afirmaram não ter vendido as debêntures sênior, tendo encarterado a integridade dos papéis na sua própria carteira de investimento, alegando desinteresse do “mercado”.

dados com o município cedendo os direitos creditórios de impostos a receber. Trata-se de um risco duplicado. O município repassou créditos parcelados no valor de R\$ 880.320.000,00 à PBH Ativos S/A e está obrigado a compor o fluxo de pagamento desses créditos se os devedores (contribuintes) ficarem inadimplentes por mais de 90 dias, o que inviabiliza a sustentabilidade financeira atual e futura do município de Belo Horizonte.

O diagrama seguinte demonstra a movimentação da operação financeira realizada pela PBH Ativos S/A, anunciada como forma de captação de recurso para obras. Primeiro, de acordo com a Lei que institui a empresa, o fluxo de caixa do pagamento das dívidas parceladas de contribuintes para com os municípios, que somariam os R\$880 milhões de reais, seria repassado à conta vinculada da PBH Ativos. Esse valor serve de garantia para os investidores anônimos² que tiveram acesso às debentures *sênior*. Dos R\$ 230 milhões desta segunda emissão de debentures, ao analisar os balancetes da empresa do ano de 2015, fica demonstrado que apenas R\$ 30 milhões chegaram efetivamente ao município para realizar as obras e as PPPs previstas.

O mecanismo da dívida, tendo por base a debênture, cumpre uma função importante na estruturação da gestão empresarial do município de Belo Horizonte, por intermédio da PBH Ativos S/A. Além das transferências de terrenos, créditos do município e aportes em dinheiro, a emissão de debêntures funciona como um adiantamento de dinheiro para a integralização do capital da empresa. A lógica da dívida alcança o município e condiciona sua política pública a este esquema. Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal proíba a concessão de garantias por entes federados por meio da cessão onerosa de direitos creditórios, na prática, é isto que ocorre no caso da PBH Ativos S/A.

O funcionamento de empresas de securitização desta natureza implica a ampliação da dívida pública, gerando graves impactos na vida cotidiana da população. A garantia real, conforme consta das escrituras de emissão de debêntures da PBH Ativos S/A, é integralmente concedida pelo município de Belo Horizonte e o obriga a indenizar a PBH Ativos S/A por todos os valores que ela

pode deixar de receber. Dessa forma, o ente municipal está comprovadamente assumindo obrigação onerosa, elevando sua dívida pública em prol dos dividendos dos debenturistas anônimos.

Segundo o relatório financeiro de 2015, a PBH Ativos S/A já havia pago 37,03% da dívida com o município de Belo Horizonte e em relação a segunda emissão de debênture, dedicada aos investidores do mercado, o montante pago chega a 55,87%. O prognóstico, nesse contexto, indica a insustentabilidade dessa operação na forma como está estruturada. O pagamento das debêntures de garantia real com juros que chegam a 23% ao ano compromete o orçamento não apenas da PBH Ativos S/A que, caso não consiga pagar o que é prescrito no contrato, convoca o Município a alocar ainda mais recursos.

É necessário lembrar que esses “investimentos” do poder público na PBH Ativos S/A para “auxiliar” a gestão da política municipal e os outros objetos da empresa significam, em última instância, remunerar investidores privados na mesma medida em que o recurso se esvai dos cofres públicos. Recursos esses que poderiam ser investidos em políticas sociais, mas que estão sendo transferidos para uma empresa que administra a política municipal objetivando, ao final, o lucro para repassar aos investidores na forma de juros e renda.

A fim de tornar o negócio ainda mais “blindado”, como afirma o senador do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), José Serra está sendo encaminhado o Projeto de Lei do Senado 204/2016, apresentado após o afastamento da presidenta eleita Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). O prognóstico dessa movimentação é a ampliação, como já se observa, das empresas de securitização que já vem ocorrendo em algumas capitais como Salvador, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro – casos que merecem também ser estudados.

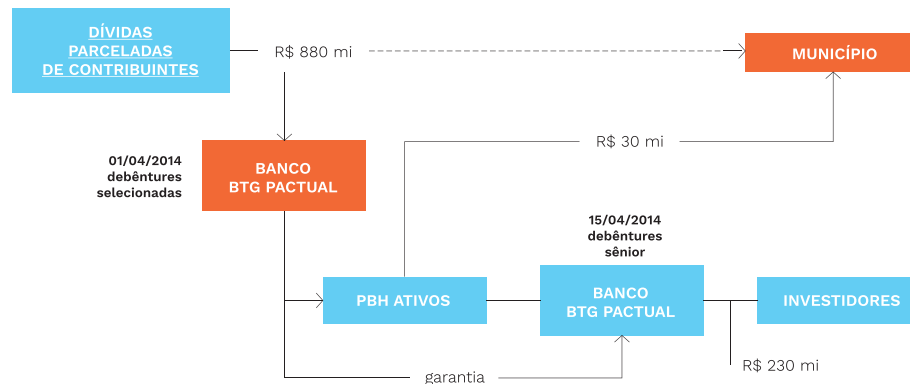
**DÍVIDA E
GESTÃO PÚBLICA
: QUESTÕES PARA O
PLANEJAMENTO
E PARA A
POLÍTICA URBANA**

Entre as funções da PBH Ativos, além da modelagem de PPPs, está a gestão desses contratos (como as UMEIS e o Hospital Metropolitan). E mais, caso o projeto de lei do executivo nº 239/2017 for aprovado, passa a ser atribuição da mesma empresa a gestão e desenho do uso de instrumentos urbanísticos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e o Certificado de Potencial Adicional de Construção. Isso significa colocar como mandatária e gestora municipal uma empresa estatal não dependente que deve ser eficiente para que possa remunerar os acionistas com taxas altas, muito acima do mercado. Ou seja, o processo de financeirização das instituições e a privatização da gestão urbana podem vir a impactar a produção do território da cidade, respondendo mais ao processo de mercantilizado do que ao atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Como aponta Sanfelici (2011), esse resultado tem por objetivo garantir liquidez à dívida ativa do município para que se possa mobilizar recursos para as obras e prestação de serviço. Entretanto, essa liquidez tem um preço: os investidores anônimos que compraram as debêntures só o fazem mediante uma relação vantajosa. Dessa maneira, buscam taxas de remuneração lucrativas e, como foi visto, a emissão das debêntures da PBH Ativos S/A com Garantia Real atrelada ao patrimônio público possui um retorno muito acima do mercado. Isso significa que ao tornar a gestão do município de Belo Horizonte subsumida às

OPERAÇÃO FINANCEIRA DA PBH ATIVOS S/A

DADOS DA PESQUISA



pressões que um ativo financeiro líquido implica, cria-se um problema potencial para a produção do espaço na cidade e a gestão das políticas públicas.

O acesso aos serviços públicos e a própria dinâmica do território ficam sujeitos ao critério de lucro da PBH Ativos S/A que, por força de contrato, deve remunerar os acionistas a partir de sua “boa gestão” dada aos seus “objetos sociais” descritos no seu estatuto. Ou seja, para remunerar seus investidores com as taxas altas, a empresa deve operar dentro dos imperativos da lógica da eficiência e do lucro. Essa política pode ser assim resumida:

Ao titular, administrar e explorar economicamente os ativos da prefeitura, primeiro “objeto social”, a empresa irá gerar riqueza tendo por base recursos públicos, investindo ou deixando de investir orientada apenas pelas necessidades impostas pela lógica do lucro. E quando se descreve seu “auxílio”, seja para gerenciar ou realizar obras licitadas ou de infraestrutura e de serviços urbanos, a própria lei complementa: “sempre que possível venha a ter ganho econômico”.
— CANETTIERI, 2017, p. 520

Não seria errado afirmar que é comum no mercado de capitais estes investidores exercerem pressão nos rumos das empresas para auferir dela o máximo de ganhos. Isso, caso aconteça em Belo Horizonte, é a confirmação da institucionalização da cidade-empresa, uma vez que responderá aos interesses de investidores e não de seus cidadãos.

CONSIDERAÇÕES

FINAIS

O processo de financeirização e de mercantilização das cidades demanda avanço nos estudos sobre os impactos territoriais desses fenômenos para maior compreensão dos seus mecanismos e seus limites. Mais ainda, é necessário entender as interconexões do território e da política urbana na estruturação das agendas do capital financeiro e seus impactos na vida cotidiana e no direito à cidade (FRANZONI; HOSHINO, 2016).

O caráter recente dos processos de financeirização da política pública urbana nos países centrais, como os Estados Unidos, não veio sem acompanhamento, esforços de reflexão e crítica (PECK; WHITESIDE, 2016; AALBERS, 2015; CHRISTOPHER, 2015). Contudo, a forma como a reprodução do capital se realiza nos países de capitalismo periférico, produz especificidades características que ainda carecem de maiores estudos e críticas. O caso de Belo Horizonte, com a PBH Ativos S/A é ilustrativo desse processo e ainda é necessário o esforço de compreender os mecanismos que sustentam a acumulação dos capitais a partir da exploração e subsunção da gestão da cidade aos imperativos do capital financeiro, e, com isso, pensar uma crítica da economia política da financeirização específica para os países periféricos.

Neste texto ficou esboçado alertas sobre os impactos que a lógica da financeirização produz na gestão pública municipal. Várias outras pesquisas têm demonstrado como Belo Horizonte tem caminhado, sobretudo nos dois últimos mandatos do prefeito Márcio Lacerda (2009-2012 e 2013-2016), para consolidação de um modelo de gestão empresarial da política urbana (CANETTIERI, 2017; MAGALHÃES, 2015; MAYER, 2015; FREITAS, 2015; FRANZONI, PRUDENTE, RENA, 2015). Dentre outros problemas, o aprofundamento desse modelo pode gerar:

1) redução da experiência de gestão democrática da cidade, já que as políticas públicas serão decididas e gestadas por um grupo de acionistas e diretores que a população não elegeu e desconhece; 2) a transferência de patrimônio público para os cofres dessa empresa (imóveis, créditos e títulos) que, mesmo sendo de capital misto, possui dinâmica baseada na rentabilidade de suas práticas econômicas; 3) a redução de receita do município por meio das estratégias de formação de capital da empresa; 4) assunção dos riscos do negócio pelo poder público e dos ganhos pela iniciativa privada. ✓

AALBERS, M.
The potential for financialization.
Dialogues in Human Geography, v.5,
n.2, p. 214-219. 2015.

CANETTIERI, T.
A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A.
Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 19, p. 513-529. 2017.

CHESNAIS, F.
O Capital portador de juros: Acumulação internacionalização, efeitos econômicos e políticos.
In: CHESNAIS, F. (Org.). A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências. São Paulo: Boitempo, p. 35-67. 2005.

CHRISTOPHERS, B.
The limits to financialization.
Dialogues in Human Geography, v.5,
p. 183-200.

FRANZONI, J. Á.; PRUDENTE, A. N.; RENA, N.
O financiamento público da guetização social na região do Isidoro em Belo Horizonte.
In: VIII CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 2015, Fortaleza. Anais do VIII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Fortaleza, 2015.

FRANZONI, J. Á.; HOSHINO, T. A. P.
Direito à cidade S/A: a casa de máquinas da financeirização urbana.
Le Monde Diplomatique Brasil, 08 jul. 2016.

FREITAS, D. M.
Desvelando o campo de poder dos Grandes Projetos Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte.
(tese) Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

HARVEY, D.
Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.
18 ed. Rio de Janeiro: Loyola, 2009.

MAGALHÃES, F. N.
O neoliberalismo e a produção da metrópole: subjetividades, insurgências e redes na economia política da urbanização contemporânea.
Tese de doutorado em Geografia. Programa de Pós-Graduação em Geografia – Organização do Espaço. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

MARX, K.
O Capital, volume III.
São Paulo: Abril, 1984.

MAYER, J.
O comum no horizonte na metrópole biopolítica.
Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Arquitetura e Urbanismo da UFMG. Ano de Obtenção: 2015.

PAULANI, L.
A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil.
Estudos Avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009.

PECK, J; WHITESIDE, H.
Financializing Detroit.
Economic Geography, v. 92, 235-268, 2016.

SANFELICI, D.
Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate.
EURE (Santiago. Impresa), v. 39, p. 27-46, 2011.

BRASIL.
Lei Federal nº 101, de 04/05/2000.
Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Constituição (1989).
Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial, Brasília – DF, 5 out. 1988.

BELO HORIZONTE.
Projeto de Lei nº 239, de 24/04/2017.
Autoriza o Poder Executivo a realizar a cisão parcial da sociedade de que trata a Lei nº 10.003, de 25 de novembro de 2010, extinguindo-se a PBH Ativos S.A. e dá outras providências.

O PAPEL DAS TERRAS PÚBLICAS

NA MOBILIZAÇÃO DO ESTADO PELO CAPITAL EM SÃO PAULO

Paula Freire Santoro
LABCIDADE FAUUSP

Débora Ungaretti
LABCIDADE FAUUSP

Pedro Mendonça
LABCIDADE FAUUSP

A terra não deve ser tratada como qualquer ativo, é finita, não é reproduzível, é base para as atividades econômicas e para o habitat. No entanto, também é um ativo do qual se extrai renda, por meio do pagamento pelo direito de usá-la e, por isso, possui tanto valor de uso como de troca e está muitas vezes submetida às lógicas de funcionamento dos mercados. A terra pública, em tese, deveria estar sujeita ao interesse público, ao interesse coletivo. No entanto, assiste-se a uma crescente regulação da terra pública feita para que esta esteja disponível, possa ser alienada ou concedida aos privados de forma rápida e fácil, disponibilizando-as ao mercado, às lógicas de apropriação de renda, sem garantia do cumprimento do interesse público na sua utilização. Várias destas regulações estão sendo propostas em São Paulo.

Uma primeira estratégia é “destravar” terrenos, liberar terras, inclusive as públicas, para fazer moradia em uma localização mais “correta” (MCKINSEY, 2014; UN-HABITAT, 2011, p. 48) ¹. O pressuposto, de acordo com os princípios liberais é a aposta no aumento da oferta de um produto para que seu preço baixe. A novidade do discurso atual é o foco no “destravar” terrenos que, por motivos diversos, não estão disponíveis no mercado privado de terras. Ou por serem fragmentados ou pequenos, dificultando a construção de um projeto urbano com maior densidade construtiva, ou por serem terrenos públicos, submetidos ao interesse e ao regime de propriedade público, ou ainda em função de restrições de zoneamento que desencorajam empreendimentos imobiliários.

Um dos mecanismos para destravar a terra e utilizá-la como alavanca para produção de habitação social, um deles é *releasing public land*, que consiste em utilizar terra pública não infraestruturada, geralmente avaliada com preços abaixo do mercado, para ser urbanizada ou objeto de novos empreendimentos através de parcerias com os privados sob um regime de divisão dos lucros (MCKINSEY, 2014, p. 8-10). Esta é a forma de utilização das terras públicas empregada na PPP Habitacional de São Paulo, na qual se espera que a Prefeitura e o Governo do Estado disponibilizem terrenos públicos para a construção das habitações, servindo como uma forma de subsídio, como será apresentado adiante.

Ainda, na regulamentação das PPPs está presente a ideia de usar o patrimônio imobiliário público para constituir garantias às empresas privadas e às PPPs. Em 2004, quando foram regulamentadas pelo governo do Estado, a lei apresentava uma primeira lista de imóveis públicos que podiam ser leiloados para gerar recursos para a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), juntamente com outras garantias.

O governo municipal, mais recentemente, tem procurado vender as terras municipais para gerar recursos de forma imediata. Esta decisão desconsidera as limitações desta política no tempo, uma vez a terra pública é um recurso esgotável. Os valores obtidos comporão um Fundo Municipal de Desenvolvimento Social – FMD (associado ao Plano Municipal de Desestatização e Parcerias) cujos objetivos não estão bem definidos – "para promover o desenvolvimento do município" e "para investimentos nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, transporte, mobilidade urbana e assistência social" (artigos 5º e 6º da Lei Municipal nº 16.651/2017) – e podem ser utilizados como garantia às PPPs.

A apropriação de terras públicas pelos privados não é fato novo na história da ocupação do território brasileiro. Aqui, a novidade está nas diferentes formas de disponibilização do ativo e da submissão de seu uso às lógicas de rentabilidade do capital investido, como veremos a seguir.

TERRAS PÚBLICAS

HISTÓRICO: A APROPRIAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA. Os principais aspectos do regime de terras no Brasil e a formação da propriedade privada se deram em um histórico de apropriação das terras indígenas, régias e públicas ao longo do tempo, em que a confusão de dominialidade e a ausência de mapeamentos e demarcações favoreciam à manutenção dos privilégios e dos interesses das elites (LIMA, 2002; HOLSTON, 1993; SANCHES, 2009; MOREIRA, 2017).

No início da exploração por Portugal, a instituição do modelo de sesmarias com adaptações favoreceu a formação dos latifúndios em que grande parte das terras era improdutiva, servindo como “uma verdadeira doação de domínios régios” (LIMA, 2002, p. 42), que “legitimava a propriedade privada como algo subtraído do domínio público” (HOLSTON, 1993, p. 11), se antes as sesmarias eram concessões administrativas com direito de usufruto, posteriormente passaram a ser praticamente alienações de propriedades subtraídas do domínio real.

Após o fim do regime de sesmarias, a Lei de Terras (Lei Imperial nº 601/1850) determinou os fundamentos jurídicos da propriedade, que já contava com garantia constitucional (art. 179, XXII da Constituição Imperial de 1824): os beneficiados pelas concessões poderiam requerer ao governo o reconhecimento de sua condição de proprietário; e, dali em diante, as terras públicas só poderiam ser adquiridas mediante a compra (art. 1º da Lei Imperial nº 601/1850 - Lei de Terras).

Diante da conjuntura da primeira metade do século XIX de abolição da escravidão, imigração de europeus e forte atuação dos produtores de café, a aprovação da Lei de Terras, cujo texto final continha caráter conciliatório entre os diversos interesses das classes dominantes, “impediu a possibilidade de

população pobre, recém liberta e recém-chegada do exterior, e que formaria a base da sociedade brasileira, de se tornar pequena proprietária de terras” (MOREIRA, 2017).

A instituição da terra como bem, que só poderia ser adquirido por meio da compra, garantia a manutenção do poder econômico dos proprietários: a terra passou, assim, a ser considerada como fonte de renda capitalista (SANCHES, 2009) e como mercadoria (ROLNIK, 1997). A ausência de demarcação de terras é outro legado do Império e da Lei de Terras: a demarcação de terras devolutas pelo governo imperial ficou subordinada à demarcação de terras particulares pelos governos provinciais, cujas despesas caberiam aos proprietários (SANCHES, 2009). Às oligarquias, no entanto, era “muito vantajoso manter a confusão sobre a dominialidade das terras públicas e privadas, pois, assim, continuavam a proceder a apropriação indevida e ilegal de terras devolutas” (MOREIRA, 2017, p. 6).

O Código Civil de 1916 (Lei Federal nº 3.071/1916), além de diferenciar bens públicos de privados, ao definir o conceito e conteúdo da propriedade privada, simultaneamente instituiu também como forma jurídica moderna a propriedade pública, categoria residual delimitada a partir da propriedade privada (MOREIRA, 2017). Não obstante a introdução do princípio da função social da propriedade de forma tímida na Constituição Federal de 1934, e de forma explícita na Constituição Federal de 1988, a definição privatista de bens públicos do Código Civil de 1916, posteriormente mantida pelo Código Civil de 2002 (Lei Federal nº 10.406/2002), pautou toda a construção doutrinária e jurisprudencial sobre o tema das terras públicas que prevalece até os dias de hoje.

Há um completo “desconhecimento da real situação sobre quais são e como estão sendo ocupadas” as terras públicas da União (MOREIRA, 2017, p. 13), constatação que pode se estender para as terras dos estados e municípios. Em relação ao seu mapeamento, constata-se a manutenção de sistemas de cadastros diversos, que cumprem objetivos distintos, e que possuem informações às vezes incompletas, e as vezes sobrepostas (BATAGLIA, 1995). O histórico de confusão entre terras públicas e privadas, da ausência de mapeamento e da apropriação de terras públicas como manutenção do domínio da elite econômica, portanto, não foi superado; quais são suas formas e a quem serve?

A REGULAÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS: CLASSIFICAÇÃO, DESTINAÇÃO, INTERESSE PÚBLICO E FUNÇÃO SOCIAL. Há duas concepções sobre a natureza jurídica das áreas públicas, ou “bens públicos”, no Direito: a subjetiva, preocupada com a titularidade; e a funcional, objetiva, preocupada com a finalidade. Para o direito público, em que prevalece a concepção funcional, não basta saber quem é sujeito do direito subjetivo de propriedade ² de determinada área, mas também o uso dado a ela, e sua relação com terceiros e com a coletividade como um todo (MARQUES NETO, 2009).

A classificação dos bens públicos em bens de uso comum do povo ³, bens de uso especial ⁴ e bens dominicais ⁵, apesar de insuficiente e imprópria (MARQUES NETO, 2009) é adotada no Código Civil e, portanto, amplamente utilizada. A essa noção de bem público, vincula-se a noção de afetação, que se refere à destinação específica que é atribuída à determinada área (MEDAUAR, 2013), a qual determina o seu regime jurídico, ou seja, as regras que se aplicam às áreas.

Conforme definição de bens públicos nos artigos 41, 98 e 99 do Código Civil de 2002.

Os bens de uso comum do povo são aqueles que podem ser usados livremente pelo povo, mas sem obrigatoriamente oferecerem um serviço gratuito, como por exemplo, as ruas, parques, praias, praças e, inclusive, rodovias pedagiadas.

Os bens de uso especial são os que têm destinação pública específica e são designados a serviço ou estabelecimento da administração pública federal, estadual e municipal, inclusive suas autarquias, e não podem ser usadas livremente da mesma maneira que os bens de uso comum. Tem como exemplos as repartições públicas, museus públicos, hospitais e cemitérios. Há uma vinculação jurídica necessária entre o bem e o serviço público que abriga, por exemplo, uma universidade estadual.

Os bens dominicais seriam aqueles que não têm destinação ao uso comum ou especial, mas não deixam de dever ter uma destinação específica de interesse público. Podem ser utilizados pelas pessoas jurídicas de direito público competentes em qualquer ocasião, além de poderem ser alienados.

A desafetação, por sua vez, é o que faz com que a área pública possa ser utilizada para outros usos, e, em casos excepcionais, possa ser vendida. A desafetação não faz com que o poder público deixe de ter o dever de reincorporar aquela área ao cumprimento de uma função de interesse geral. Por isso, deve ser fundamentada, de forma que fique explícito o interesse público na mudança de destinação realizada. A finalidade anterior da área já foi atendida ou será atendida em outro local já determinado? O novo uso atende ao interesse público e à função social?

Nos casos da venda ou de qualquer transferência do domínio público da área para terceiros, há necessidade de um ato formal de desafetação – apenas os chamados bens dominiais podem ser transferidos. Por conta da complexidade da matéria, bem como diante da escassez de áreas públicas bem localizadas e adequadas ao uso, o interesse público na desafetação e na venda deve ser comprovado caso a caso, após consulta dos órgãos técnicos competentes, bem como das secretarias que possam ter interesse no uso da área. Por exemplo, pode-se justificar a ausência de interesse na manutenção de áreas remanescentes de desapropriação cujas características inviabilizem o aproveitamento isolado do lote.

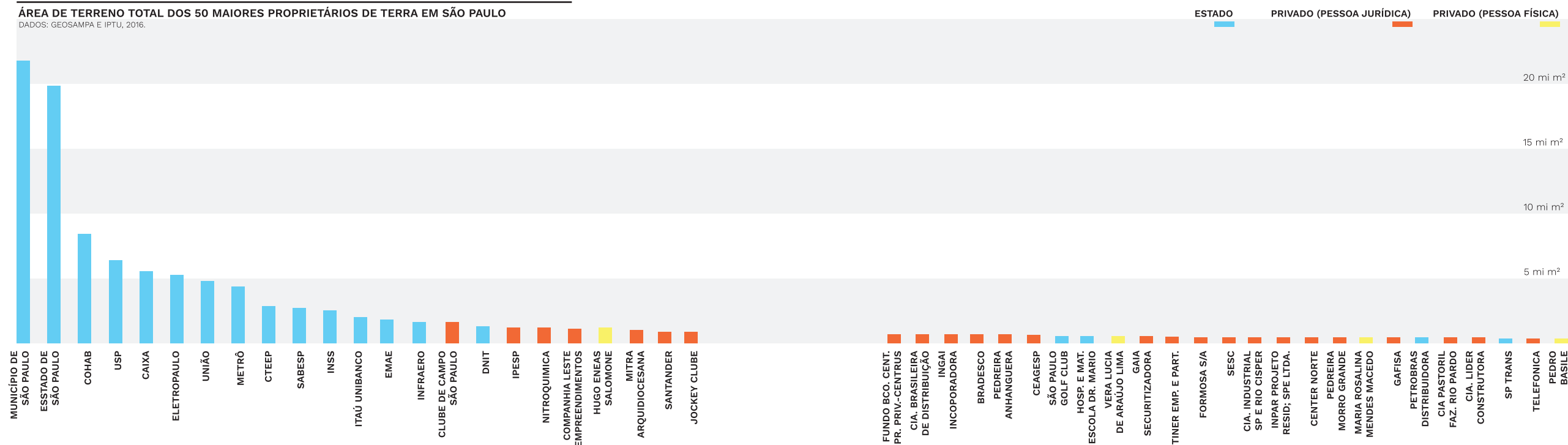
Conforme previsão da Lei Orgânica do Município de São Paulo, não só a destinação das terras públicas ao uso público é prioritária, como também devem ser atendidos os princípios e normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural e arquitetônico (art. 110, §2º da Lei Orgânica do Município de São Paulo). Por fim, também incidem sobre as terras públicas a legislação urbanística, em especial o Plano Diretor e Lei de Zoneamento.

Percebe-se, portanto, que a classificação, e, portanto, as regras que se aplicam a uma área pública, não é estanque, mas sua mudança deve ser justificada. Além disso, estas classificações também são consideradas limitadas frente à complexidade das relações que extrapolam a dicotomia público-privado, que consistem em associações ou parcerias entre o setor público e o setor privado, ou ainda que envolvam entidades públicas com personalidade jurídica privada. Alguns autores apontam a dificuldade em encaixar nos três grupos as áreas que pertencem a entes públicos com estrutura privada, como os de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (MEDAUAR, 2013 p. 278; MARRARA, 2007; SUNDFELD, 1995), motivo pelo qual esta configuração tem sido usada para se vender ou transferir mais facilmente áreas públicas.

A proposta da OUC Bairros do Tamanduateí (Projeto de Lei Municipal nº 723/2015), como já vimos, é um exemplo deste tipo de interpretação: um modelo misto de empresa pública com poderes públicos (para desapropriação) e com poderes privados (para alienação), que não explicita as regras ligadas ao regime público a que estes imóveis estão sujeitos, nem a necessidade de desafetação e alteração na classificação destes para que possam ser incorporados na empresa e alienados, sinalizando para seu tratamento como se fossem áreas privadas. Entretanto, Medauar (2013, p. 278) afirma que as terras pertencentes a empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas têm que ser publicizadas e submetidas aos procedimentos da Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993), ao controle pelo Tribunal de Contas e às sanções por improbidade administrativa. Ou seja, se submetem ao regime público de bens.

ÁREA DE TERRENO TOTAL DOS 50 MAIORES PROPRIETÁRIOS DE TERRA EM SÃO PAULO

DADOS: GEOSAMPA E IPTU, 2016.



QUADRO ATUAL DAS TERRAS PÚBLICAS EM SÃO PAULO

QUANTA TERRA PÚBLICA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO POSSUI? Em um ato inédito no Brasil, a Prefeitura de São Paulo disponibilizou as informações que servem de base para a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de 2016, permitindo que se elaborassem pesquisas sobre quem são e como se organizam as propriedades e proprietários, e como se dá a cobrança de tributos informações fundamentais para enfrentar o desafio de se fazer uma boa gestão fundiária ⁶.

As primeiras análises mostram que grandes áreas estão concentradas nas mãos de poucos proprietários; observando os 50 maiores proprietários de terra de São Paulo, vê-se que a maior parte destes é pessoa jurídica (46 dos 50 analisados), apenas quatro são pessoas físicas. Dentre as pessoas jurídicas, 23 são privadas e concentram uma área menor em terrenos (2%) se comparada com as outras 23 públicas, que juntas, concentram 13,8% da área dos terrenos que compõe esta base. Ou seja, 14% dos terrenos de São Paulo estão nas mãos do município, do Governo do Estado e da União.

Era de se esperar que o município de São Paulo fosse um importante proprietário de terras, pois possui uma série de equipamentos públicos dispersos pelo território. No entanto, se forem somadas as áreas dos diferentes entes estaduais – Estado de São Paulo, USP, CDHU, Metrô –, bem como as empresas públicas ou institutos estaduais – Eletropaulo, EMAE, Sabesp, IPESP –, estas totalizam 6,35% dos terrenos, daí pode-se concluir que o governo estadual é o maior proprietário de terras públicas no município de São Paulo.

Ainda, se forem somados a estes os terrenos da União e dos órgãos federais, parece ser possível fazer uma relevante reforma fundiária, utilizando apenas terras públicas. No entanto, não se tem, em nenhuma destas esferas, um planejamento que objetive uma boa utilização e um bom aproveitamento destes imóveis. Tampouco se sabe com precisão quais estão ocupados ou não, e o quanto estão ocupados.

GESTÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA PRÁTICA: CESSÕES CASUÍSTICAS E SUBUTILIZAÇÃO. Denúncias na imprensa feitas em 2001⁷ suscitaram uma averiguação minuciosa sobre a destinação das áreas públicas em São Paulo e sobre seu caráter social. Tratavam especialmente dos clubes e associações sem fins lucrativos que eram os grandes beneficiários de cessões de uso, sem a contrapartida esperada: a garantia de sua destinação social ⁸. Os resultados mostraram que são ínfimas as práticas de gestão e controle das áreas públicas.

São Paulo tem pouco conhecimento organizado, transparente e acessível sobre suas terras públicas: atualmente, há ao menos doze acervos com documentações de áreas públicas, todos em papel, sem vinculação territorial e sem qualquer indexação comum. As consequências disso são graves. O acesso às informações sobre as áreas públicas se dá de forma desigual; e as secretarias e órgãos municipais não têm conhecimento de quais são as áreas municipais, recorrendo quase que diretamente à desapropriação de imóveis privados para a implantação de equipamentos, execução de melhoramentos viários ou projetos urbanos (UNGARETTI, 2017).

Isso ainda faz com que a efetiva destinação de determinada área aconteça “sob demanda”, favorecendo de forma desigual os diferentes órgãos públicos e, além disso, os particulares. Como exemplo disso, o Ministério Público do Estado de São Paulo precisou questionar os procedimentos de um processo administrativo que iria permitir o uso a uma escola de samba de um terreno dentro do perímetro da Operação Urbana Água Branca (Lei Municipal nº 11.774/1995) que estava destinado à Habitação de Interesse Social ⁹.

Da mesma forma, em 2013, o ex-Prefeito Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD, 2006-2012) foi condenado por fraude processual e improbidade administrativa por conta da elaboração de projeto de lei que permitia a prorrogação das concessões de áreas públicas utilizadas pelos principais clubes de São Paulo (ZANCHETA, 2013). Não obstante tal fato, o Projeto de Lei Municipal nº 546/2017, em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo, pretende prorrogar o prazo da concessão administrativa de uso da área municipal ao São Paulo Futebol Clube ¹⁰.

Nesses dois casos, a despeito de haver um planejamento para área, são privilegiados usos por particulares. Em diversos outros casos, em que particulares solicitam o uso de área pública, a cessão de uso é formalizada sem passar por nenhuma discussão sobre qual o melhor uso a ser dado para aquela área. Inverte-se a ordem dos procedimentos: em vez de se discutir o uso a ser dado e eventualmente se abrir um chamamento público para as entidades interessadas apresentarem projetos, ocorre o oposto, ou seja, a entidade interessada que obteve informações sobre a titularidade pública da área faz uma solicitação e obtém a cessão de uso, sem que seja feita concorrência e sem que se defina se aquele era o uso desejável para a área.

Nesse sentido, a gestão efetiva das terras municipais se reduz à análise caso a caso de pedidos de cessão de área em que, não raros casos, o interesse particular prevalece sobre o interesse público, sendo respeitados apenas os requisitos mínimos de legalidade – a efetivação do interesse público acaba sendo contornada em processos decisórios pouco democráticos e transparentes. A gestão de áreas públicas se torna a gestão das solicitações de uso das áreas públicas por órgãos da administração ou por particulares.

Outra consequência disso, para além das cessões que não cumprem o interesse público, são áreas públicas inutilizadas ou subutilizadas. A recente experiência de aplicação do instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório – PEUC em São Paulo mostrou que há ociosidade em imóveis públicos. Bruno Filho e Denaldi (2017) apontam para os desafios de se garantir o cumprimento da função social da propriedade em áreas públicas:

A situação de imóveis públicos ou de entes da administração pública (fundações, autarquias, etc.), os quais permanecem por longos períodos de tempo não-edificados ou subutilizados, deve ser enfrentada de outras maneiras que não a notificação (eventualmente, a Ação Popular, ou mesmo a Ação Civil Pública). Na medida em que constituem patrimônio público, há de haver um horizonte, no planejamento administrativo, para a utilização dos imóveis. — BRUNO FILHO; DENALDI, 2009, p. 46 *apud* COSTA, 2017, p. 210

Como cobrar um horizonte de utilização dos terrenos públicos? Uma experiência merece ser comentada no sentido de dar um uso às terras públicas ociosas em São Paulo; a possibilidade da Dação em Pagamento ¹¹ a partir da Lei

Extrato da 84ª reunião do CMPT publicada no Diário Oficial da Cidade no dia 23 de agosto de 2017, em que se deliberou pela retirada do processo de pauta, disponível em: <<http://www.docidadesp.imrensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=EJ70BDSBUN5GPe4S3BAVAN0HPI N&PalavraChave=comiss%E3o%20do%20patrim%E4nio%20imobil%E1rio>>. Acesso em: nov. 2017. No perímetro desta mesma operação urbana há cessões de uso de áreas públicas já formalizadas para a Casa Sendas Comércio e Indústria S/A, São Paulo Futebol Clube e para a Sociedade Esportiva Palmeiras, entre outras.

Para mais informações sobre a tramitação do Projeto de Lei Municipal nº 546/2017, disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br>>. Acesso em: nov. 2017.

Dação em pagamento é um acordo convencionado entre credor e devedor, no qual o credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida, isto é diferente da dívida contraída, sendo essa extinta.

6

Ao consultar a base, a Controladoria do município descobriu uma grande quantidade de imóveis em nome de fiscais da Prefeitura que foram afastados. Atualmente, estes respondem a processos e terão de devolver recursos aos cofres públicos.

7

Vide reportagens da Folha de São Paulo disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/esporte/fk0501200109.htm>> e <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1611200120.htm>>. Acesso em: nov. 2017.

8

Vide CPI das áreas públicas de 2001 da Câmara Municipal de São Paulo, cujo relatório final está disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/spot-legado/comissoes-encerradas/arquivos/cpi-ap.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

9

10

11

Municipal nº 16.121/2015, que cobrou a dívida de IPTU do INSS com o município possibilitando o recebimento de bens em troca da dívida. Em 2016 a Prefeitura recebeu os quatro primeiros deles que receberão projetos habitacionais de interesse social, de um total previsto de 28 (COSTA, 2017, p. 211).

O PLANO DE GESTÃO DAS TERRAS PÚBLICAS QUE É FREQUENTEMENTE ADIADO. Desde 2002, o município de São Paulo se comprometeu a elaborar um Plano Diretor de Gestão das Áreas Públicas (arts. 85 a 87 da Lei Municipal nº 13.430/2002 – Plano Diretor Estratégico). Para isso, deveria cadastrar e mapear estas terras, buscar a preservação das áreas não ocupadas, estudar a articulação das que não estivessem cumprindo sua função social com programas habitacionais, destinação prioritária dos bens públicos não utilizados para habitação, para áreas verdes e instalação de equipamentos coletivos, praças, com a participação de todos beneficiados, entre outros¹² Mais do que isso, um plano poderia quantificar as necessidades e articular intersetorialmente os usos dos imóveis, no entanto, este nunca foi feito.

Os questionamentos por parte do Ministério Público sobre o não encaminhamento deste Plano nas gestões José Serra-Gilberto Kassab (2004-2006) e Gilberto Kassab (2006-2008 e 2008-2012) levaram à criação da Comissão Municipal do Patrimônio Imobiliário (CMPT) em 2005 (Decreto Municipal nº 45.952/2005), a qual compete a elaboração do Plano Diretor de Gestão de Áreas Públicas.

No entanto, um dia antes da criação da CMPT foi aprovada a Emenda nº 26/2007 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que alterou os procedimentos necessários à alienação dos bens imóveis municipais (artigo 112 da Lei Orgânica do Município). Inclui previsões tais como a dispensa de licitação na compra de áreas públicas por particulares que ocupassem áreas municipais mediante contrato de concessão formalizado até 02/01/2003 e que entrassem com pedido de compra até 360 dias após a publicação da emenda (artigo 24 das Disposições Gerais e Transitórias da Lei Orgânica do Município). Um dos pedidos protocolados com fundamento neste texto foi o de aquisição de terreno situado na Avenida Marquês de São Vicente, nº 2.724, na Barra Funda pelo São Paulo Futebol Clube, que, paralelamente, também buscou prorrogar a data da concessão do terreno, conforme já mencionado anteriormente¹³.

Com poucos avanços, obrigatoriedade de se fazer plano de gestão das áreas públicas foi mantido no Plano Diretor Estratégico de 2014 e, desta vez, as áreas públicas foram submetidas ao Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais (art. 301 da Lei Municipal nº 16.050/2014 – Plano Diretor Estratégico). Após a aprovação do Plano, a CMPT também passou a ser vinculada ao Conselho Municipal de Política Urbana, CMPU, por meio da eleição de um dos membros da Comissão, que acompanha e tem direito à voto nas deliberações. E em 2015 deu-se início a uma reestruturação do acervo de áreas públicas do Município de São Paulo, que pretendia digitalizar e indexar as informações a respeito das áreas públicas, incluindo o georreferenciamento dos perímetros das áreas. O resultado foi a publicação da camada de áreas municipais cedidas no site Geosampa, no entanto, ainda está em elaboração o mapeamento de todas as áreas municipais¹⁴.

Como já descrito anteriormente, a atual conjuntura é de reestruturação da relação do Estado com o setor privado por meio de novas formas de agenciamento que conformam o Estado-capital. Isto está expresso, por exemplo, em empresas públicas de transformação urbana – como a Bairros do Tamanduateí S/A ou a PBH Ativos, já tratadas nesta publicação –, ou em fundos de investimento imobiliário, transferindo terras e poderes expropriatórios, e podendo emitir debêntures e recebíveis, criando ativos financeirizados a partir de ativos públicos disponíveis¹⁵.

Neste contexto, o que há de novo no processo de privatização ou desestatização das terras públicas são as diferentes formas de disponibilização do ativo – através da licitação, da utilização como garantia às contraprestações das PPPs, da disponibilização dos mesmos como cotas de fundos de investimento imobiliários ou integralizando o capital de empresas públicas –, e da submissão de seu uso sob as lógicas de rentabilidade do capital – podendo, portanto, ser objeto de especulação, não serem utilizados ou seguirem subutilizados; e, ainda, podendo remover ou deslocar populações, processos que são considerados como parte do negócio – como será apresentado a seguir.

ALIENAR TERRAS PÚBLICAS. A alienação dos imóveis não parece fazer parte de uma estratégia de gestão de terras, mas de entrada de recursos nos caixas dos governos. Os governos têm, no discurso, legitimado a venda de terras públicas, pois os recursos obtidos podem ajudar na arrecadação, mas especialmente,

Um exemplo é a proposta da Prefeitura para captar até R\$400 milhões de investidores antecipando o recurso que o município vai receber com multas, créditos que serão usados como lastro para emissão de debêntures. Ver Pinheiro, 2017.

12

Nos “outros” sempre esteve, por exemplo, a regulamentação de uso e implantação de infraestrutura no solo, subsolo e espaço aéreo das vias públicas, tema recentemente regulado.

13











O requerente desistiu do pedido de compra depois de cerca de dez anos de tramitação do pedido original, conforme publicação na página 62 do Diário Oficial do dia 23 de agosto de 2017 no âmbito do processo administrativo nº 2006-0.150.795-5.

14

Segundo plano de trabalho apresentado no final de 2016, a vetorização de todas as áreas municipais levaria 4 anos. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-13_Reestrutura%C3%A7%C3%A3o_acervo_DGPI.pdf>. Acesso em 03 jan 2017. Não se sabe se, com a mudança de gestão municipal, a execução do plano de trabalho está sendo priorizada.

15

TODOS IMÓVEIS

				
CONCORRÊNCIA AGENDADA	CONCORRÊNCIA AGENDADA	CONCORRÊNCIA AGENDADA	LICITAÇÕES ENCERRADAS	LICITAÇÕES ENCERRADAS
SAO PAULO	GUARUJÁ	GUARULHOS	SAO PAULO	ARAÇATUBA
R\$ 991.000,00	R\$ 6.060.000,00	R\$ 237.322.000,00	R\$ 810.000,00	R\$ 1.556.000,00
Comercial	Comercial	Industrial	Residencial	Rural
702 m ²	12.800 m ²	1.391.258,84 m ²	1,5 m ²	582.617 m ²
Chácara Belenzinho	Jardim Cunhambebe (Vicent...	Cumbica	Planalto Paulista	Jardim Paulista
SABESP	SABESP	Dersa	Estado	Estado
				
LICITAÇÕES ENCERRADAS	LICITAÇÕES ENCERRADAS	LICITAÇÕES ENCERRADAS	LICITAÇÕES ENCERRADAS	LICITAÇÕES ENCERRADAS
ITAPETININGA	PINDAMONHANGABA	SAO PAULO	ITAPEVA	CAMPINAS
R\$ 4.360.000,00	R\$ 10.460.000,00	R\$ 1.108.000,00	R\$ 1.400.000,00	R\$ 23.220.000,00
Rural	Rural	Comercial	Rural	Rural
1.384.400 m ²	3.491.500 m ²	720 m ²	361.000 m ²	245.070 m ²
Vila Belo Horizonte	Jardim Eloyna	Vila Granada	Colina dos Pinheiros	Vila Brandina
Estado	Estado	Estado	Estado	Estado

Ver Lei nº 13.465/2017, que altera toda a legislação de regularização fundiária e altera hipóteses e procedimentos para a transferência de terras públicas, representa o aprofundamento do quadro histórico de concentração de terras por meio de apropriação de terras públicas.

afirmam que os imóveis seriam melhores geridos pelos privados. No entanto, há diferenças de gestão das terras públicas por parte do Governo Federal, do Governo do Estado e do município em São Paulo. O Estado de São Paulo recentemente colocou uma lista de imóveis à venda, sem explicitamente definir os investimentos que serão possíveis a partir desta arrecadação. O município, mais agressivo, propôs um programa de desestatização.

O Governo Federal dá continuidade à histórica cessão de terras aos particulares, tentando regular uma política de titulação em massa e de transferência de terras públicas para particulares¹⁶, além de tentar, por decreto, permitir a privatização de empresas combinadas com o “desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais” (Ementa do Decreto Federal nº 9.188/2017), na linha dos programas de desestatização do município de São Paulo.

O Governo do Estado de São Paulo justifica a alienação de terras públicas como necessidade de “otimizar e racionalizar os recursos públicos disponíveis, por meio da redução de despesa de custeio” (nota do Palácio dos Bandeirantes, de outubro de 2016). Lançou recentemente um site com 267 imóveis que serão licitados, com fotos, imóveis e data das licitações¹⁷.

Segundo o Governo, esta é mais uma iniciativa dentre outras, como a criação de um Fundo de Investimento Imobiliário (comentado mais adiante neste texto), que visam “aprimorar a gestão de seu patrimônio” com foco na alienação de imóveis não utilizados e “no ingresso da receita da venda aos cofres públicos” (Governo do Estado de São Paulo, 2017, p. 3). O governo estima arrecadar R\$ 113,5 milhões com a venda de bens distribuídos em várias cidades do Estado.

Na mesma direção, a Prefeitura municipal desenhou o Plano de Desestatização e enviou para a Câmara de Vereadores projetos de lei que, segundo a mesma, darão mais “eficiência”, “racionalidade” para a gestão dos imóveis municipais, uma vez que afirma não ter condições de administrar muitos dos seus bens, o que faria com que ficassem subutilizados ou abandonados, sendo preferível vendê-los ou concedê-los à iniciativa privada que, em tese, conseguiriam geri-los melhor. Além disso, afirma que os recursos obtidos com a venda dos terrenos ou economizados através da concessão dos serviços poderiam ser investidos em outras áreas mais importantes, mas definiu muito genericamente que seriam investidos em educação e saúde.

PLANO DE DESESTATIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Desde o início da gestão João Dória, em 2017, estão sendo propostas em São Paulo mudanças na legislação e na estrutura da Prefeitura e na legislação para viabilizar a execução de um Plano Municipal de Desestatização, principal projeto da sua gestão. Uma sucessão de leis e regulamentações estão sendo elaboradas, colocadas em tramitação e aprovadas, dentre as quais, diversas que impactam profundamente a gestão das terras públicas.

Logo no primeiro dia da gestão, foi criada a Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias, cujos objetivos são a melhoria e maior eficiência na prestação de serviços públicos municipais, por meio da realização de parcerias com o setor privado e da desestatização (art. 20 do Decreto Municipal nº 57.576/2017).

Disponível em:
<<http://www.imoveis.sp.gov.br/>>.
Acesso em: nov. 2017.

Outra mudança foi a transferência do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário, da CMPT e da Comissão de Análise Integrada de Assuntos Fundiários, antes vinculados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e subordinados à política urbana, à Secretaria Municipal de Gestão (art. 38, VI do Decreto Municipal nº 57.576/2017). O Departamento foi transformado em Coordenadoria de Gestão do Patrimônio que, além da competência para gestão das terras públicas, passou a também ter competência sobre a gestão da frota veicular municipal, igualando terras e automóveis como ativos municipais (art. 8º do Decreto Municipal nº 57.775/2017).

Por outro lado, como a venda ou outras formas de transferência das terras públicas para particulares se insere no âmbito das privatizações, passou a ser competência do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias, criado em 2017 e vinculado à Secretaria Municipal de Desestatizações e Parcerias (Lei Municipal nº 16.651/2017). O referido conselho tem a competência para tomar decisões no âmbito das desestatizações, em especial decidir quais bens serão objeto, aprovar os projetos de alienação, concessão, permissão e parceria público-privada e decidir sobre a alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de concessão, permissão e parceria público-privada.

No novo modelo não está claro se as secretarias como as finalísticas participariam da deste processo¹⁸, ficando subordinadas às decisões do Conselho; tampouco conta com representante do Conselho Municipal de Política Urbana ou da sociedade civil, diminuindo não só o controle social, como também o controle interno à própria administração. Outra consequência é que a destinação das áreas públicas deixa de estar vinculada ao Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais e passa a se vincular a um projeto de redução do Estado, com perda, portanto, de um sentido público na utilização das áreas.

A própria tentativa de fundamentação da desestatização contradiz a lógica que impõe: toma-se como pressuposto que a melhoria dos serviços públicos depende, necessariamente, de parcerias e da desestatização; no entanto, a desestatização é vista como “extraordinária”, já que a gestão “ordinária” continua a cargo dos demais órgãos competentes (art. 4º da Lei Municipal nº 16.651/2017). A desestatização e parcerias se tornam um fim em si mesmo, descolada das necessidades reais dos órgãos competentes para a gestão de fato do Município. No caso das terras municipais, a gestão ordinária das áreas continua a cargo da Coordenadoria de Gestão do Patrimônio, em que são mantidas as análises casuísticas e sob demanda. Algumas áreas, dentre as quais o Autódromo de Interlagos (Projeto de Lei Municipal nº 705/2017), o terreno municipal na Rua Sumidouro, em Pinheiros, e as áreas menores de 10.000 m² que forem desafetadas em caso de aprovação do projeto de lei municipal nº 404/2017, passam a ser tratadas no âmbito da desestatização.

O Plano Municipal de Desestatização propriamente dito (Lei Municipal nº 16.703/2017) traz uma lista dos bens e serviços que podem ser privatizados ou concedidos ou que estão aptos a entrar em parcerias de negócios: o sistema de bilhetagem eletrônica do transporte público, mercados e sacolões, parques, praças, planetários, serviços de remoção de veículos, pátios de estacionamento, sistemas de compartilhamento de bicicletas e mobiliário urbano. Estes representam 17% dos imóveis municipais¹⁹.

Lei 16.651/2017, art. 1º. “Art. 1º Fica criado o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (CMDP), órgão vinculado ao Gabinete do Prefeito, composto pelos seguintes membros: I - Secretário Municipal de Desestatização e Parcerias, que o presidirá; II - Secretário do Governo Municipal; III - Secretário Municipal de Gestão; IV - Secretário Municipal da Fazenda; V - Secretário Municipal de Relações Internacionais; VI - Secretário Municipal de Justiça. (...) § 1º O órgão ou entidade da Administração Pública Municipal titular do bem ou serviço participará da reunião para deliberar sobre a sua desestatização, com direito a voto. (...) § 3º O Presidente do Conselho proferirá o voto de desempate. § 4º Os servidores, administradores e empregados dos órgãos e entidades responsáveis pelos bens e serviços que serão objeto de desestatização deverão adotar as providências que vierem a ser determinadas pelo CMDP, nos prazos estabelecidos”.

Fonte: IPTU Prefeitura de São Paulo, 2016.

Além desta lei, outras envolvem a concessão do Estádio do Pacaembu, a venda do Autódromo de Interlagos, entre outros apresentados a investidores internacionais em um *road show*²⁰ da Prefeitura. Alguns destes, submetidos a restrições de patrimônio histórico, como é o caso do Estádio do Pacaembu, há conflitos entre os interesses privados de rentabilidade da concessão, que exigem alterações nas construções e ampliação dos usos, e as normas de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental (GENTILE, 2017).

Além dele, o Projeto de Lei nº 404/2017, em tramitação no Município de São Paulo, autoriza a venda ou outras formas de transferência de todos os imóveis públicos com área igual ou inferior dez mil metros quadrados, os quais ficam desafetados, caso o projeto de lei seja aprovado. O projeto de lei, portanto, propõe a mudança de destinação de imóveis públicos em massa, a qual produzirá efeitos imediatos no regime dos bens públicos que se enquadrem na categoria prevista: um verdadeiro cheque em branco para o governo (LEMOS; UNGARETTI, 2017). A Lei cria exceção apenas àqueles bens que estejam ocupados por equipamentos de educação, cultura, saúde, esportes e assistência social há mais de doze meses – o que significa que a lei desafeta praças, equipamentos de habitação ou edifícios utilizados como sede dos órgãos municipais, bem como equipamentos de educação, cultura, saúde, esportes e assistência social que foram destinados a uma de tais finalidades há menos de um ano.

Fica evidente, nesse caso, que não há interesse público que justifique tal medida. O universo desses imóveis não foi divulgado pela gestão, tampouco qual o impacto que a sua alienação pode ter para o Município – tanto do ponto de vista da perda quanto do ponto de vista dos eventuais ganhos. Em mapeamento das áreas objeto do Plano Municipal de Desestatização, o LabCidade apontou que todas as regiões da cidade poderão ser impactadas com as medidas, e concluiu que “a Prefeitura abre mão de importantes áreas públicas, disponibilizando-as para negócios privados, sem que a destinação delas tenha passado por qualquer processo de debate público a respeito de necessidades, demandas e impactos sociais” (OBSERVASP, 2017).

A forma atropelada, sem o devido debate público e sem o cumprimento de procedimentos mínimos com que vem sendo realizada, a desestatização provocou a oposição de entidades profissionais e da sociedade civil, bem como de mandatos de vereadores da Câmara Municipal, que exigem, por exemplo, um plebiscito popular²¹ para discutir a venda de áreas públicas.

Se, por um lado, a política municipal de desestatização contraria os preceitos constitucionais da política urbana, em especial da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades, por outro, acena para o cenário nacional de ruptura com a ordem jurídico-urbanística que vinha sendo construída desde a reabertura democrática.

DESAPROPRIAR OU DISPONIBILIZAR TERRAS PÚBLICAS NO CONTRATO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. Diversas regulações propõem a possibilidade de que o agente privado possa desapropriar terras públicas e disponibilizá-las no contrato da concessão do serviço ou de uma parceria público-privada. Das ameaças recentes, a mais relevante foi a Medida Provisória nº 700, de dezem-

bro de 2015, que pretendeu alterar as regras da desapropriação por utilidade pública, que hoje funciona de acordo com o Decreto Lei nº 3.365/1941. O conteúdo da MP foi bastante criticado por movimentos sociais e técnicos, por desvirtuar o instituto da desapropriação ao autorizar entes privados na condução do processo de desapropriação, o que abriria brechas para que ocorressem desapropriações que atenderiam exclusivamente ao interesse privado, e por representar uma grave ameaça ao direito à moradia da população moradora de assentamentos informais (FRANZONI; HOSHINO, 2016).

Ainda incidia na permanente disputa e nebulosidade dos conceitos de “utilidade pública” e “interesse público”, criando o que Franzoni e Hoshino (2016, p. 1) chamaram de “utilidade público-privada”.

A possibilidade da inclusão de concessionários, autorizatários e contratados na condução do processo de desapropriação foi justificado para “dar maior celeridade e segurança aos processos” (exposição de motivos da norma). A Lei de Concessões (Lei Federal no 8.987/1995) já previa que a “fase executória” da desapropriação (fase que se segue à declaração de utilidade pública ou de interesse social de um imóvel pelo poder público) já podia ser assumida por empresas contratadas ou concessionárias, eximindo o Estado dos conflitos fundiários. Mas a MP 700 agravava o quadro, uma vez que possibilitava fazer a desapropriação por zona – que atinge não apenas a área de interesse pública direta, mas também seu entorno – ampliando a região afetada e valorizada sob posse dos privados; que os bens fossem integralizados em fundos de investimento ou sociedades de propósito específico; autorizava o ingresso de agentes públicos e privados, sem ordem judicial, nas áreas declaradas de utilidade pública, para realizar inspeções e levantamentos de campo; e permitia a remoção de comunidades, mesmo quando estas tivessem o direito à posse, garantido por outras leis federais, mediante compensações e ressarcimento de benfeitorias (em si, um retrocesso, pois hoje já se considera indenização também dos terrenos)²².

Em junho de 2016, a MP perdeu a vigência já que não foi convertida em lei, mas prevê-se sua reedição, ampliando as possibilidades de desapropriação que hoje estão apenas regradas por leis e decretos municipais. Para ilustrar, o município de São Paulo, com expectativa da aprovação da MP 700, incluiu esta possibilidade com redações muito próximas em diversos projetos de lei municipais em elaboração ou já encaminhados à Câmara Municipal – na OUC Água Branca²³, na OUC Bairros do Tamanduateí (Projeto de Lei Municipal no 723/2015), assim como no Decreto Municipal nº 56.901/2016, que tratou do Projeto de Intervenção Urbana (PIU), instrumento previsto no Plano Diretor Estratégico de 2014.

INTEGRALIZAR EM EMPRESA PÚBLICA. A proposta de integralizar no capital de empresa pública as terras públicas identificadas na área da transformação urbana prevista apareceu na regulação da Operação Urbana Porto Maravilha no Rio de Janeiro (PEREIRA, 2015), na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí em São Paulo (Projeto de Lei Municipal no 723/2015) (LEMOS; ROMEIRO, 2017), entre outros.

Pereira (2015, p. 217) relata que o Presidente da Companhia de Desenvol-

20

Ver Road Show Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ND76XbS77BY>>. Acesso em: out. 2017

21

Verificar em: <<https://www.plebiscitoprivatizacoes.minhasampa.org.br/>>. Sobre o engajamento de vereadores na campanha do plebiscito, verificar: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,vereadores-tucanos-criam-empechilho-para-plano-de-desestatizacao-de-doria,70001937803>> e <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/vereadoras-do-psdb-e-do-psol-contestam-projetos-de-privatizacoes-de-doria.ghtml>>, e de estudantes, <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/10/estudantes-exigem-plebiscito-sobre-privatizacoes-para-deixar-camara-de-sp.htm>>. Acesso em: nov. 2017.

73

22

Para mais informações, ver Franzoni e Hoshino (2016).

23

Minuta do projeto de lei disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estrutura-cao-territorial/operacoes-urbanas/operacao-consorciada-agua-branca/revisao-da-lei/>>. Acesso em: nov. 2017.

vimento Urbano da Região do Porto (CDURP) do Rio de Janeiro afirmava que os terrenos da área do Porto Maravilha passaram anos abandonados, sem que nunca alguém tivesse se mobilizado para dar destinação ao patrimônio fundiário público encontrado e que,

A mobilização desse estoque de terras públicas para “alicerçar” a operação urbana mostra que, ao contrário do que afirma o Prefeito Eduardo Paes, o “ativo com que a Prefeitura trabalha” não é apenas a expectativa de valorização futura capitalizada sob a forma de CEPACs. A “fórmula mágica” da operação urbana não teria realizado todos os milagres prometidos caso a engenharia financeira desse projeto tivesse como ingredientes apenas esses títulos de capital fictício, dependendo amplamente de um recurso concreto como a terra pública para que pudesse ser posta em funcionamento.

Com a mesma estratégia, inclusive inspirado na experiência de transformação urbana do Porto Maravilha, o Projeto de Lei da OUC Bairros do Tamanduateí, como já apontamos em texto precedente, estabelece que o capital social da Empresa Bairros do Tamanduateí S/A será composto por “glebas e lotes municipais dominiais situados no Perímetro de Adesão da Operação existentes na data de entrada em vigor da lei” (art. 60, parágrafo 1º do Projeto de Lei Municipal nº 723/2015) e ainda por terras futuramente desapropriadas (art. 64, V e art. 65, VIII). Ainda pode regular as formas de utilização de terras pertencentes ao seu patrimônio com a instituição e participação em fundos de investimento imobiliário. A proposta consiste em um modelo misto de empresa pública com poderes públicos (para desapropriação) e com poderes privados (para alienação), que não explicita as regras ligadas ao regime público a que estes imóveis estão sujeitos.

Mas, mais do que isso, incorpora os terrenos nas estratégias de gestão urbana que podem, inclusive, envolver especulação imobiliária e processos de valorização que dificultem a implantação de usos menos rentáveis sobre estes imóveis.

INTEGRALIZAREM FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIOS. A utilização de fundo de investimento imobiliário tem sido uma estratégia para que o Governo do Estado de São Paulo aliene, de forma mais “eficiente” e “privilegiando a integralização [do rendimento obtido] no capital de um fundo”, cujos objetivos não estão delineados, mas parece ser essencialmente a obtenção de recursos financeiros.

Entre abril e maio de 2017, o Governo do Estado de São Paulo abriu consulta pública sobre as Diretrizes para Estruturação e Seleção de Prestadores de Serviço do Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo, com o objetivo de colher comentários, manifestações de interesse, indicações de parâmetros de custo e remuneração para orientar um edital de licitação pública, bem como apresentar uma lista preliminar de ativos que deveriam compor o fundo. O relatório com as contribuições apresenta dúvidas dos interessados – como a Vinci Partners, o Banco Fator, o Banco do Brasil, Banco UBS, RB Capital, Lefosse Advogados – e manifestações de interesse da Real Price, empresa avaliadora de imóveis.

Em setembro de 2017, no mesmo site, a Companhia Paulista de Parcerias abre licitação para contratação de serviços técnicos especializados para

estruturação, administração, custódia e operação de Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo – FII, que deverá ser responsável pela alienação de ativos imobiliários de propriedade da administração direta e indireta do Estado de São Paulo, “priorizando a eficiência e a otimização do resultado financeiro”. O conjunto de ativos é composto por cerca de 267 imóveis com valor estimado de R\$ 1 bilhão²⁴. Esta possibilidade está baseada em estudo que, em tese, escolheu as 267 propriedades.

Quase que simultaneamente, a Prefeitura encaminhou projeto de lei que trata da alienação de bens imóveis públicos no âmbito do Programa Municipal de Desestatização permitindo que o município destine os imóveis à integralização de cotas de fundos de investimento imobiliário ou integrem o capital social de empresas controladas pelo município, mesmo que esteja afetado a serviços públicos na área de educação, cultura, saúde, esportes e assistência social, e ficando estes “desafetados para efeitos de alienação ou qualquer outra forma de desestatização” (art. 1º, I e II, § 1º do Projeto de Lei Municipal nº 404/2017).

Aqui são identificados alguns aspectos do fundo imobiliário²⁵ que seriam, hipoteticamente, os motivadores da disponibilização de bens públicos às lógicas em curso. Estes podem ser organizados segundo duas estratégias principais. Uma primeira importante envolve a possibilidade de que, como cotista, o Estado possa se beneficiar da rentabilidade do fundo, que tem mais liberdade de ação e especulação com ativos financeiros, permitindo alavancar recursos na esfera financeira, uma vez que os fundos imobiliários oferecem a possibilidade de ganhos de capital através de operações realizadas em bolsas de valores e outras envolvendo ativos financeiros. Especula-se que, a própria entrada de um imóvel no fundo já valorize este ativo, uma vez que há expectativas de que ele seja transformado para inserção no mercado privado de forma mais rápida e eficiente que são incorporadas no preço.

Uma segunda estratégia apoia-se na dissolução da propriedade em cotas do fundo, aproximando as terras públicas do regime privado de terras, uma vez que torna muito mais fácil sua alienação (através da venda de cotas) e utilização de interesse privado.

Uma ameaça associada à inclusão dos imóveis em fundos de investimento imobiliários está no fato de ter como base a dissolução da propriedade do imóvel em cotas, desassociando o terreno físico do uso que será dado sobre este e associando o interesse público a todo o fundo e não a um terreno em particular. Desta forma, um *shopping center* poderia ser construído sobre um terreno público, desde que o fundo imobiliário ao qual este terreno (com o *shopping*) pertence estivesse atrelado a um interesse público (a garantia para uma PPP de infraestrutura, por exemplo).

Também para o Governo do Estado a inclusão dos terrenos no fundo pode antecipar recursos ao Estado, mesmo que estes imóveis não sejam vendidos, decisão que será tomada pela administradora do fundo e não mais pelo próprio Estado. Este é um argumento que tem relação com a gestão dos imóveis, o Governo espera poder contratar um gestor imobiliário que estude o melhor uso para o imóvel, as alternativas como venda ou locação, que faça pequenas reformas para valorizar e “reposicionar” o imóvel antes destas operações.

Verificar em:
<<http://www.imoveis.sp.gov.br/Home/Fundolmobilierio>>

24

25

Os fundos imobiliários foram criados no Brasil na década de 1990, para atrair recursos, inicialmente de fundos de pensão. Mais recentemente, atraem capitais financeiros globais já que se trata de uma opção de produto financeiro com baixo custo de transação e competitividade internacional.

Além disso, há expectativas quanto à maior facilidade e velocidade na transação dos ativos, uma vez que quem compra a cota do fundo procura as facilidades desta operação, como a isenção de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto de Renda (IR), além de não exigir registro em cartório.

O que num processo de venda comum leva cerca de 60 a 90 dias e consome entre 7 e 10% do valor do imóvel, e no modelo do fundo segue a alta velocidade do mercado de ações e consome apenas 0,5% do valor do imóvel, graças a isenções nos impostos e economias nos processos burocráticos de transferência.

— ROCHA LIMA *apud* SANTORO; ROLNIK, 2017, p. 414

Uma lei municipal recém aprovada (Lei Municipal nº 16.703/2017) que trata da concessão dos terminais de ônibus e elaboração de Projeto de Intervenção Urbana (PIU) para um raio de 600 metros de cada terminal concedido, sinaliza outra expectativa: a possibilidade de explorar comercialmente os edifícios incorporados à concessão, incluindo a possibilidade de venda das novas unidades incorporadas aos terrenos públicos (nova redação dada ao art. 5º, II da Lei Municipal nº 16.211/2015).

USAR TERRA PÚBLICA COMO GARANTIA E AS CONTRADIÇÕES DO MODELO DA PPP HABITACIONAL. A terra historicamente tem sido considerada como lastro financeiro mais confiável para hipotecas e outras operações. Desde o governo de Bernardino de Campos no Estado de São Paulo (1902-1904) os imóveis poderiam servir de lastro para hipotecas para fins de crédito agrícola (CASTRO, 2017).

A ideia de usar o patrimônio imobiliário para constituir garantias às empresas privadas nas PPPs está presente na regulamentação das PPPs no Estado de São Paulo desde 2004, quando a lei apresentava uma primeira lista de imóveis públicos que podiam ser leiloados para gerar recursos para a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), juntamente com ações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e recebíveis de concessões rodoviárias.

A função da CPP é garantir o pagamento aos parceiros privados caso a forma primária de remunerá-los não atinja a expectativa de lucro pactuada em contrato. No caso da Linha 4-Amarela do Metrô, por exemplo, o fundo pode ser acionado caso a tarifa paga pelos passageiros não garanta o lucro esperado ao consórcio Via Quatro. Outro exemplo é a PPP Habitacional; neste caso, a CPP garante o pagamento, mesmo que haja inadimplência na compra ou nos serviços condominiais (MENDONÇA; ROLNIK, 2017).

Ao longo dos anos, as listas de imóveis para leilões destinados à CPP se tornaram mais frequentes. No entanto, várias ofertas foram frustradas pela ausência de compradores. Uma das principais razões foi justamente a presença de moradores ou ocupações comerciais nas propriedades oferecidas. Isso ocorreu por exemplo nas tentativas de leilão de 60 imóveis do Departamento de Estradas de Rodagem (DER), no entorno da Avenida Roberto Marinho (GOMES, 2013), e na Ocupação Ouvidor (VEIGA, 2017), no Centro.

Assim, as terras públicas têm sido utilizadas como lastro, mas para isso

preferencialmente tem que estar desocupadas para atraírem investidores privados para os leilões. No portfólio de imóveis da capital, pelo menos 42 áreas têm algum tipo de ocupação, e a venda das terras pelo fundo imobiliário previsto pelo Governo do Estado não resolve o destino das famílias que vivem nos imóveis ocupados e pode, pelo contrário, pressionar sua remoção.

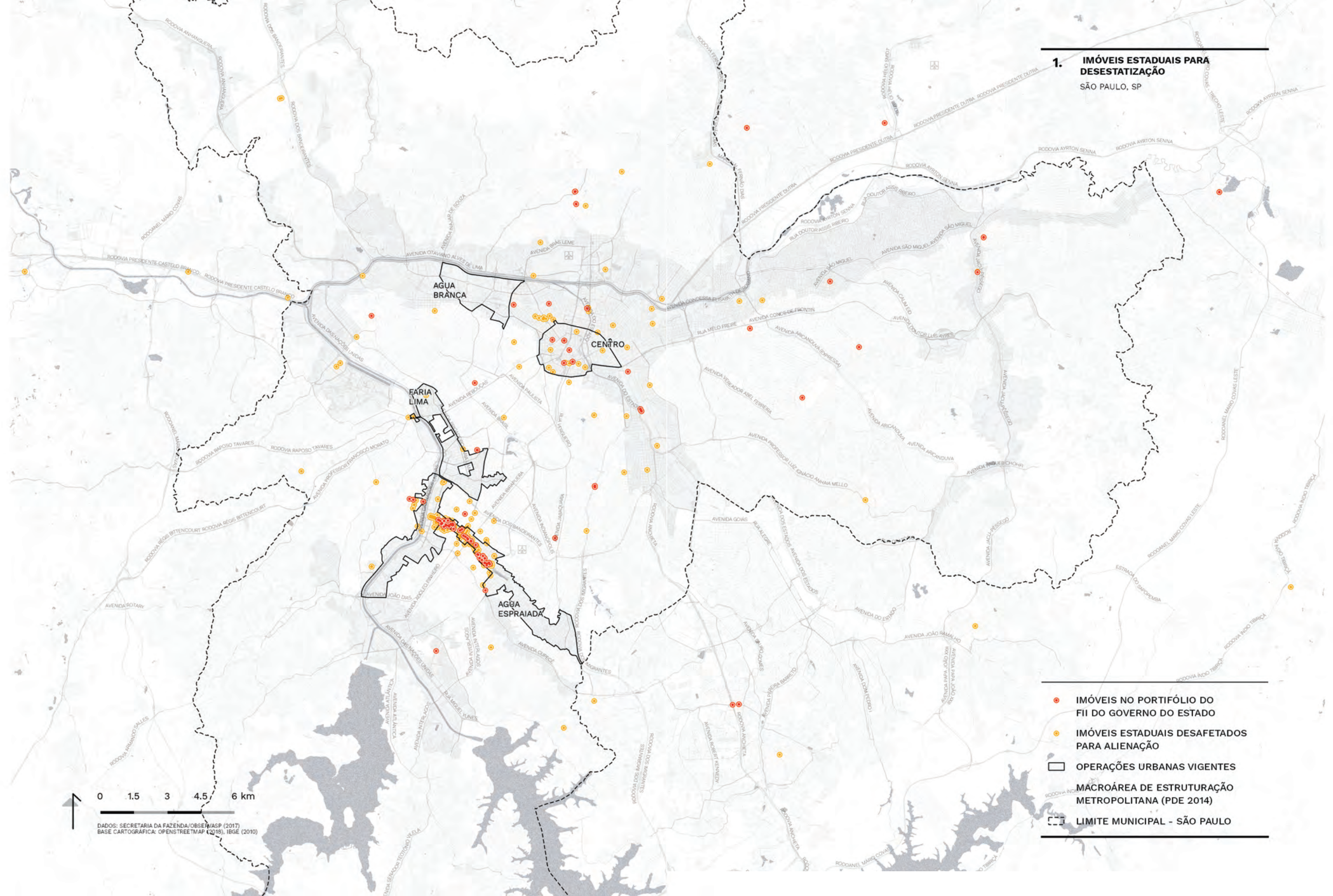
Analisando o portfólio de imóveis que irão compor o fundo, há vários deles que poderiam ser vendidos, como é o caso de vagas de garagens em prédios, mas boa parte poderia ser útil às políticas públicas. No entanto, no mapeamento feito pelo LabCidade, é possível notar a concentração de imóveis destinados ao Fundo Imobiliário na região da Operação Urbana Água Espraiada, uma das frentes de expansão do chamado “complexo imobiliário financeiro” da capital, como veremos com mais detalhes em texto posterior. Naquele local, foram removidas milhares de famílias nos últimos vinte anos e, até hoje, cerca de 3 mil delas ainda recebem auxílio-aluguel – esse número corresponde a 10% do total de famílias que recebem o auxílio em toda a cidade. Seguindo a mesma lógica de gestão das terras públicas já descrita, a Prefeitura inclusive teve que comprar vários terrenos na região para atender às famílias removidas da área da Operação.

Dessa forma, ao abdicar de terrenos públicos, o Governo do Estado abre mão da sua capacidade de estabelecer políticas territoriais ou, até mesmo, de prover serviços básicos como habitação, áreas verdes, postos de saúde e outras demandas futuras das regiões onde estão localizados tais imóveis.

O patrimônio público deixa, assim, de ser um instrumento de política urbana para tornar-se mais uma ferramenta para abrir frente de expansão aos produtos do mercado financeiro e imobiliário, utilizando estratégias do mercado de capitais para garantir o equilíbrio econômico de PPPs.

A grande contradição consiste no seguinte: ao servirem como lastro das PPPs, as propriedades ocupadas por famílias vulneráveis são leiloadas (como as encontradas nos imóveis do DER na região da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada), as famílias são removidas para dar lugares a edifícios corporativos e a usos considerados mais rentáveis na região. Ironicamente, este recurso poderá servir para arcar com as contraprestações da PPP Habitacional do Governo do Estado, que pretende construir novas unidades para atender aos que necessitam, nem sempre as mesmas famílias e certamente não no mesmo lugar onde a terra é cara. Desapropria-se para ofertar moradia, admite-se os altos preços do mercado e produz-se em áreas mais afastadas e longe de onde a população mora, população esta que teria direito de ficar onde estava antes deste ciclo se fechar. ✓

1. IMÓVEIS ESTADUAIS PARA DESESTATIZAÇÃO
SÃO PAULO, SP



- IMÓVEIS NO PORTIFÓLIO DO FII DO GOVERNO DO ESTADO
- IMÓVEIS ESTADUAIS DESAFETADOS PARA ALIENAÇÃO
- OPERAÇÕES URBANAS VIGENTES
- MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA (PDE 2014)
- LIMITE MUNICIPAL - SÃO PAULO

0 1.5 3 4.5 6 km

DADOS: SECRETARIA DA FAZENDA/OBSERV/ASP (2017)
BASE CARTOGRÁFICA: OPENSTREETMAP (2018), IBGE (2010)

BATTAGLIA, L.
Cadastrros e registros fundiários: a institucionalidade do descontrol sobre o espaço no Brasil.
Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas. São Paulo, 1995. 300p. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/depprojet/c_deak/CD/2pesq/1orient/1995battaglia/1995battaglia-tese.pdf>. Acesso em: out. 2017.

BRUNO FILHO, F. G.; DENALDI, R.
Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: um instrumento (ainda) em construção.
Revista Pós, v.16, n.26, São Paulo, 2009.

CASTRO, A. S.
A lei de perímetro urbano e seu impacto no desenvolvimento da cidade e do campo: análise do município de Ribeirão Preto (SP).
Dissertação (mestrado – Programa de Pós-graduação em Direito). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2017.

COSTA, F. C.
A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo.
Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 2017.

FRANZONI, J. A.; HOSHINO, T. A. P.
Parceiros da desapropriação: a MP 700 e a invenção da utilidade público-privada.
ObservaSP, postado em 02 de março de 2016. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2016/03/02/parceiros-da-desapropriacao-a-mp-700-e-a-invencao-da-utilidade-publico-privada/>>. Acesso em: out. 2017.

GENTILE, R.
Doria admite mudar arquitetura do Pacaembu para viabilizar concessão.
Folha de S. Paulo, 28/04/2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/04/1879365-doria-admite-mudar-arquitetura-do-pacaembu-para-viabilizar-concessao.shtml>>. Acesso em: nov. 2017.

GOMES, R.
Justiça barra tentativa de Alckmin de vender terrenos com 400 famílias dentro.
RBA, publicado 11/09/2013. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/09/justica-barra-tentativa-de-alckmin-de-vender-terrenos-com-400-familias-dentro-9149.html>>. Acesso em: out. 2017.

HOLSTON, J.
Legalizando o ilegal: propriedade e usuração no Brasil.
RBCS n° 21, fev 1993. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07>. Acesso em: out. 2017.

LEMOS, L. L.; ROMEIRO, P. S.
Bairros do Tamanduetei, São Paulo: interesse público ou garantias para o privado?
Artigo apresentado no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, 22 a 26 de maio de 2017.

LEMOS, L. L.; UNGARETTI, D.
Cheque em branco para Doria: PL autoriza vender terra pública!
ObservaSP, postado em 10 de julho de 2017. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2017/07/10/cheque-em-branco-para-doria-pl-autoriza-vender-terra-publica-2/>>. Acesso em: out. 2017.

LIMA, R. C.
Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas.
Goiânia: Ed. UFG, 2002.

MARQUES NETO, F. P. de A.
Bens públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas.
Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

MARRARA, T.
Bens públicos domínio urbano infraestruturas.
Editora Fórum, 2007.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE.
A blueprint of addressing the global affordable housing challenge.
Executive summary. October 2014.

MEDAUAR, O.
Direito administrativo moderno.
São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. (cap. 12 – Bens públicos, p. 274-304).

MENDONÇA, P.; ROLNIK, R.
Governo do Estado especula com patrimônio imobiliário público.
ObservaSP, postado 1 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2017/09/01/governo-do-estado-especula-com-patrimonio-imobiliario-publico/>>. Acesso em: out. 2017.

MOREIRA, F. A.
Da lama ao caos: notas sobre o reconhecimento de direitos em Terras da União.
In: XVII ENANPUR. São Paulo: ANPUR, 2017. Sessão temática 2.7 Estado, Planejamento e Gestão do Território em suas Múltiplas Escalas.

OBSERVASP.
Conheça os equipamentos públicos alvo do Plano de Desestatização em SP.
Postado em 24 jul. 2017. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2017/07/24/conheca-os-equipamentos-publicos-colocados-a-venda-pela-prefeitura-de-sp/>>. Acesso em: nov. 2017.



REGULAÇÃO PARA DESREGULAMENTAÇÃO

NOVOS E VELHOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

Sara Vieira Rosa
LEHAB UFC

Renato Pequeno
LEHAB UFC

Thaís Nassif
PRAXIS EA-UFMG

Maurício Lage
PRAXIS EA-UFMG

Pedro Lima
LABCIDADE FAUUSP

Após o advento da nova ordem jurídico-urbanística no Brasil estabelecida pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), parcela significativa dos municípios brasileiros passou a elaborar seus planos diretores participativos e a implementar seus conselhos municipais de desenvolvimento urbano seguindo as recomendações da Lei Federal. Isto correspondeu a um esforço de ampliar as arenas de debate nas cidades, envolvendo os diversos segmentos sociais presentes no seu cotidiano em sua multiplicidade de interesses, fazendo emergir convergências e divergências, parcerias e conflitos territoriais. Com isso, a pactuação em torno dos rumos da produção do espaço urbano obviamente se deparou com o inescapável processo histórico de construção das cidades brasileiras: excludente, elitista, desigual.

Há um consenso de que o conteúdo do Estatuto das Cidades e, consequentemente, dos planos diretores guarda em si ambiguidades e contradições, pois busca conciliar interesses opostos, expressos inclusive nas possibilidades de aplicação dos instrumentos de política urbana. Neste embate, dada a correlação de forças nas cidades brasileiras, prevalece a concentração de poder em torno dos agentes do capital e o atendimento de interesses corporativos do mercado imobiliário e financeiro. Mais recentemente, na atual fase de financeirização das políticas urbanas, ganha destaque a implementação de fato dos instrumentos que buscam equacionar todo e qualquer entrave que impeça o fortalecimento do Estado-Capital nos territórios da cidade.

Fato é que a agenda da implementação da Reforma Urbana foi derrotada e os caminhos trilhados não redistribuíram os ônus e os bônus do desenvolvimento urbano anunciados; quiçá os concentraram. As perspectivas são ainda piores, pois no atual cenário em que os planos diretores estão sendo revisados, os setores empresariais estão melhor articulados e decididos a flexibilizar ainda mais a legislação urbanística e a ampliar a destituição das incipientes possibilidades de gestão democrática das cidades.

O predomínio das escolhas dos governos municipais pelo fortalecimento das empresas dos setores de construção e incorporação imobiliária alavanca negócios urbanos e prioriza as parcerias público-privadas (PPPs), consideradas como única saída para a crise financeira das cidades; tudo isso feito sob a égide dos planos diretores elaborados sob o ideário da reforma urbana. Contudo, observa-se a tentativa de “desregular” parte do conteúdo destes planos e dos instrumentos urbanos. Algumas regras passam a não ser suficientes e os agentes que compõem o mercado veem a necessidade de flexibilizá-las ainda mais. Todavia, isso não ocorre por meio da simples retirada de normas existentes, como às vezes se atribui como estratégia característica do neoliberalismo. Na verdade, para os agentes que comandam a cidade neoliberal, essa flexibilização seletiva e direcionada precisa ser garantida, pois o investimento tem que ser garantido e para isso é necessária segurança jurídica. Em muitos casos, como nos que serão analisados neste texto, percebe-se o incremento de leis que complementam as leis anteriores ou que criam novos instrumentos e novas regras.

A reflexão acima adianta a principal tese que este artigo trabalha, a qual se refere ao crescente processo de regulação para desregular/flexibilizar, ou nos termos de Aalbers (2016), a **regulação da desregulamentação**¹, tese também apontada em texto anterior.

Aqui, quando falamos em desregulamentação, ainda nas palavras de Aalbers (2016), não se trata de libertar os mercados de restrições regulatórias:

O ponto é que não há rejeição inerente de regulação por si. A desregulamentação não necessariamente facilita neo/liberalização, privatização, re/mercantilização ou financeirização. Algumas formas de regulação são muitas vezes necessárias para facilitar a criação, modelagem e liberalização do mercado. Para o neoliberalismo “roll-back” e “roll-out” (Peck e Tickell 2002), a regulação é crucial como facilitadora.

— AALBERS, 2016, p.3. Tradução nossa. Grifo nosso.

O que Aalbers argumenta, e o que vemos refletido para o caso das cidades analisadas, é a substituição ou modificação de algumas regulamentações que não favoreciam a lógica de acumulação financeira e a criação de novas regras e novos instrumentos mais atrelados a essa lógica. “A noção de regulação da desregulamentação também implica que a regulação na era do neoliberalismo não precisa diminuir” (AALBERS, 2016, p. 3, tradução nossa). De fato, como pode ser observado nos textos anteriores e neste, nota-se um aumento dos marcos regulatórios das políticas urbanas, principalmente com o viés de facilitar as atividades do mercado e as PPPs.

É importante lembrar que “ao mobilizar ativamente a regulamentação, agentes neoliberais estão criando as condições de neoliberalização através do estado” (AALBERS, 2016, p. 7, tradução nossa), pois como observa Harvey (2014), o Estado tende a produzir uma estrutura regulatória que privilegia setores produtivos específicos, de forma a criar um clima favorável para investimentos. Além disso, alguns setores e atores têm tamanha influência e poder que atuam de forma atrelada ao governo “chegando mesmo a assumir um forte papel na redação de leis, na determinação das políticas públicas e na implementação de estruturas regulatórias (que são vantajosas principalmente para eles mesmos)” (HARVEY, 2014, p. 87). Segundo Rolnik (2016, p. 329-330), essa relação também é verificada para o caso brasileiro:

De fato, no modelo de gestão urbanística da cidade brasileira, o setor imobiliário – *real estate* – tem, historicamente, enorme poder. Ele não só está presente na construção da legislação urbanística – feita por e para setores restritos das cidades, frente à maioria irregular e ilegal –, como também exerce influência nas câmaras municipais e conselhos em que participam representantes da sociedade civil.

A seguir, apresentamos casos da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dos municípios de Fortaleza e São Paulo que demonstram que, apesar das diferenças e particularidades de cada município, é possível observar uma convergência para a tese aqui levantada.

Os argumentos enunciados a seguir apontam para um processo de desconstrução do aparato regulatório urbano em prol de uma agenda pontual de investimentos que beneficia o mercado imobiliário/financeiro em detrimento de um planejamento integrado da cidade, tal como pode ser observado nos municípios de Belo Horizonte e Vespasiano (situado imediatamente à norte da capital). De maneira geral, esse processo será caracterizado a partir de fragmentações e alterações na estrutura do Estado e da maleabilidade das próprias legislações no

**BELO HORIZONTE:
DESCONSTRUÇÃO
DO APARATO
REGULATÓRIO
EM PROL DE UMA
AGENDA PONTUAL**

sentido de adaptar-se para receber e facilitar a aprovação de grandes empreendimentos, assim como a partir da tendência crescente de implementação de instrumentos urbanísticos fundamentados na flexibilização pontual da legislação fazendo com que marcos, como os Planos Diretores, sejam apenas um patamar de negociações entre Estado e mercado imobiliário/financeiro.

As alterações recentes na estrutura administrativa do município, além de sobrepor atribuições entre secretarias, parece contribuir para o desmonte de uma lógica integrada de planejamento urbano em benefício do atendimento de demandas específicas e pulverizadas oriundas do mercado imobiliário/financeiro. Um exemplo claro nesse sentido pode ser observado a partir da constituição, em 2009, pela administração Márcio Lacerda (Partido Socialista Brasileiro - PSB), do Grupo Executivo de Acompanhamento de Licenciamento e Implantação de Empreendimentos (GEAL), através da Portaria nº 4.927/2009. O grupo é coordenado pelo próprio Prefeito e pelo secretário de Desenvolvimento Urbano, e conta com membros de onze instâncias da administração municipal, incluindo secretarias das áreas de patrimônio e meio ambiente, além da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), da procuradoria e de outros órgãos de apoio, sendo responsável pelo "monitoramento do licenciamento e da implantação de **empreendimentos de especial interesse público**, assim definidos pelo Prefeito" (BELO HORIZONTE, 2009, grifo nosso). Segundo técnicos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), o grupo teria sido criado com um caráter técnico e com o objetivo de articulação entre planejamento territorial e alocação de investimentos na cidade, no entanto, dada a imprecisão do conceito de **empreendimentos de especial interesse público**, na prática abre a porta de entrada unificada para a facilitação e agilização de licenciamentos de empreendimentos de grande porte no município. Nas palavras de Márcio Lacerda (PBH, 2007):

Naturalmente, existem centenas de processos em andamento, de todos os portes, mas todos esses maiores nós fazemos questão que o grupo acompanhe para que o investidor não perca tempo e nem dinheiro no atraso da implantação do empreendimento.

Dados a respeito do número de empreendimentos aprovados via GEAL foram encontrados de forma intermitente em edições da Revista Balanço PBH (2007-2016). A saber, em 2009, o Grupo teria finalizado o processo de 90 empresas; em 2011, de 41 empresas (no valor de aproximadamente, R\$ 1,881 bilhão); em 2012, teria auxiliado na liberação de 29 alvarás (correspondentes a aproximadamente, R\$ 1,418 bilhão) e, em 2016, teria examinado e acompanhado, em reuniões periódicas, mais de 40 empreendimentos.

Em paralelo, destaca-se também em Belo Horizonte a tendência de incorporação estrutural das Operações Urbanas na política urbana municipal, instrumento cujo fundamento consiste na necessária flexibilização da legislação que a precede. Dentre os diversos instrumentos (edificação compulsória, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública etc.), as Operações Urbanas se destacam em termos da recorrência de sua aplicação em âmbito nacional, dado o especial alinhamento do instrumento aos interesses de mercado como já discutido em outros estudos (FIX, 2003, 2004, 2007a, 2007b, 2009). Em Belo Horizonte, no entanto, observa-se uma tendência particular. O fracasso da tentativa de emplacar Operações Urbanas de grande porte parece

ter dado lugar à pulverização da demanda por Operações Urbanas Simplificadas (OUs).

Desde a última revisão do Plano Diretor (PD) do Município de Belo Horizonte, em 2010, quando diversas áreas consideradas de interesse para a implantação de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) tiveram seu Coeficiente de Aproveitamento fixado em 1.0, foram desenvolvidas pela PBH três Operações Urbanas de maior porte, nenhuma até então implementada. A saber:

- **Operação Urbana Consorciada da Estação Barreiro e Adjacências**, que abrange as áreas localizadas em um raio de 600m de uma estação de transporte coletivo, ao Sul do município, na Regional Barreiro. O Projeto de Lei da OUC Estação Barreiro foi enviado à Câmara Municipal em 2013, mas não chegou a ser aprovado;
- **Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste (ACLO)**, que afeta diretamente 99 bairros e cerca de 10% do território municipal, compreendendo uma área de aproximadamente 30km² e 33km de extensão no entorno de dois importantes eixos viários. Originalmente denominada OUC Nova BH, esta OUC teve seu processo de aprovação paralisado, em 2013, pelo Ministério Público e posteriormente retomado. Os estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) e de Viabilidade Econômica e Financeira (EVEF) da OUC ACLO foram aprovados pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), mas, segundo técnicos da PBH, seu Projeto de Lei aguarda a aprovação do novo Plano Diretor para ser enviado à Câmara Municipal;
- **Operação Urbana do Isidoro**, localizada no extremo norte do município de Belo Horizonte, na Região Administrativa Norte, abrangendo uma área total de 9,5 km² onde se propunha a construção de 72 mil unidades habitacionais via Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A OU Isidoro foi regulamentada junto às Disposições Transitórias da Lei nº 9.959/2010 e metade da área a ser parcelada chegou a obter Licença Prévia no Processo de Licenciamento Ambiental. No entanto, em 2013, três grandes áreas na região foram ocupadas para fins de moradia (ocupações Rosa Leão, Esperança e Vitória), gerando um grande conflito socioterritorial que paralisou o processo. Cabe destacar que, apesar de seu porte, a OU Isidoro não é caracterizada como uma Operação Urbana Consorciada por se tratar de uma negociação bilateral entre proprietários do terreno e poder público.

A dificuldade de levar a cabo a implementação das OUCs também se aplica às OUs no município, no entanto, chama atenção a grande demanda pelo instrumento observada nos últimos anos. A primeira OUS a ser protocolada no município de Belo Horizonte, no ano de 2009, consistia em um empreendimento residencial de alto padrão localizado no bairro Luxemburgo, situado em região nobre na regional Centro-Sul, em um terreno demarcado como Zona de Proteção 1². O primeiro parecer técnico a respeito dessa proposta foi emitido cinco anos depois, em 2014, pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU), responsável pela condução do processo. Até 2014, apenas uma outra OUS foi protocolada no município. É apenas em 2015 que se destaca um grande aumento do número de empreendimentos valendo-se do instrumento, com 14 novos protocolos, dos quais dois entraram em vigor no final de 2016.

Conforme previsto pelo Artigo 66 do Plano Diretor (Lei 7.165/96, alterada pela Lei nº 9.959/10) e pelo decreto que regulamenta as OUs no município (nº 16.505/2016), a prefeitura "sempre motivada por interesse público" e:

A Zona de Proteção do tipo 1 (ZP-1) permite um coeficiente de aproveitamento de 0,3, taxa de ocupação de 0,2 e quota de terreno por unidade habitacional de 2.500, o que permitiria a construção de apenas 4 unidades habitacionais no terreno em questão. A edificação proposta tem área total de 11.703,75m², 46 apartamentos e 198 vagas de garagem e segue em tramitação na SMAPU, atualmente em fase de audiência pública.

[...] garantindo a compatibilidade do empreendimento com a infraestrutura de uma região, autoriza a aplicação de parâmetros diferentes para um determinado empreendimento e em troca, exige uma contrapartida, que pode ser uma benfeitoria, uma obra de qualificação, um equipamento público ou algum outro benefício para a coletividade.

3

Vila Monte São José, Ampliação do Mercado Central, Arena Multiuso - Estádio de Futebol, Prado Shopping, Praça Afonso Arinos e Adjacências, Sede da Associação Médica de Minas Gerais - AMMG, Shopping Anchieta, Edifício anexo à Assembleia Legislativa de Minas Gerais - ALMG, Edifício Sede do Instituto de Previdência do legislativo de Minas Gerais (IPLEMG), Obra Inacabada - Rua Rio Grande do Sul nº 780 - Barro Preto, Edificação não residencial - ensino superior - Sede da FACISA BH, Sede do Bioclin - Quibasa Química Básica LTDA, Obra Inacabada - Av. Prof. Mário Werneck - Buritis, Sede do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE MG, Acaba Mundo Empreendimentos Imobiliários - Spe 1 - Ltda, Concurso de Design de Mobiliário Urbano para a Avenida José Cândido da Silveira e Adjacências, Edifício Residencial Multifamiliar Luxemburgo, Obra Inacabada - Rua Rio Grande do Sul, 435 / Rua dos Tupis, Centro, Empreendimento Living World Place (BELO HORIZONTE, O.U.S., 2017).

4

A saber, a Sede da FACISA BH (instituição particular de ensino superior) (PBH, 2017).

5

A saber, o Edifício anexo à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG); o Edifício Sede do Instituto de Previdência do legislativo de Minas Gerais (IPLEMG); e a Sede do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE MG).

A particularidade do instrumento e de seu processo de aprovação, tal como instituído no município, em paralelo às OUCs ou ainda à Outorga Onerosa, consiste na prerrogativa do empreendedor em apontar tanto o “interesse público” de seu empreendimento como as ações de contrapartida a serem realizadas, além de sua responsabilidade pela execução das mesmas. Em muitos casos, o que se observa é uma distorção entre o entendimento do que seria o “interesse público” do empreendimento em si e aquele de sua contrapartida.

Atualmente, tem-se um total de 16 OUSs em tramitação e duas em vigor no município³. Deste universo, sete foram propostas para a viabilização de empreendimentos de uso residencial multifamiliar ou misto, cinco para a viabilização de empreendimentos de uso comercial (incluindo dois edifícios de escritórios, um *shopping center* e uma arena esportiva) e outras seis para a viabilização de empreendimentos de uso institucional (incluindo uma instituição de ensino⁴ e três empreendimentos propostos pelo Governo do Estado⁵). Ainda que a implantação de uma instituição de ensino ou mesmo um shopping center e uma arena esportiva possam ser defendidos como de interesse público, o mesmo dificilmente pode ser dito de um edifício de escritórios ou residencial de luxo proposto sobre área de preservação ambiental. Notadamente, além da OUS “Vila Monte São José”, localizada em Zona de Proteção 1 (ZP-1), o terreno da OUS “Living World Place” também se encontra em ZP-1 e as Operações “Acaba Mundo” e “Luxemburgo” estão localizadas em áreas demarcadas como Zona de Preservação Ambiental (ZPAM), cujos parâmetros urbanísticos são extremamente restritivos; essas quatro apresentam como objetivo a viabilização de edifícios residenciais ou de escritórios.

Certa ambiguidade em relação ao interesse público dos empreendimentos pode ser observada na linha turva que separa as intervenções que serão acatadas como contrapartida pela flexibilização de parâmetros junto ao instrumento OUS e as medidas de qualificação do empreendimento exigidas pelo EIV. Segundo a legislação (Decreto nº 16.505/2016, Art. 4º):

A contrapartida [é] proposta em função dos benefícios conferidos ao responsável legal pela OUS [e] não se confunde com as medidas de qualificação urbanística às quais os empreendimentos estejam condicionados, e tampouco com medidas mitigadoras, potencializadoras e compensatórias às quais estão sujeitos os empreendimentos classificados como de impacto pela legislação vigente.

No entanto, de maneira geral, ambas (contrapartida e exigências) parecem compreender pequenas intervenções no entorno imediato dos empreendimentos, como o tratamento de calçadas e travessias de pedestres, a implantação de ciclovias, a implantação ou alteração de pontos de embarque e desembarque de transporte coletivo, a requalificação de praças, etc. Cabe ainda ressaltar que, como colocado por Fix (2004) em relação à OUCs, talvez ainda mais evidente no caso das OUSs, o pressuposto do interesse do mercado imobiliário faz com que

as mesmas tendam a se concentrar em locais já privilegiados da cidade: regiões onde as novas obras urbanas atuarão para reforçar a concentração de renda, produzindo e legitimando a segregação socioespacial. A partir do mapa a seguir, destaca-se a concentração do maior número de OUSs na regional Centro-Sul, área mais valorizada do município.

Da mesma forma, cabe destacar os investimentos operacionais do poder público, executivo e legislativo, necessário para a análise e aprovação dos diversos processos protocolados de OUSs, feitos em detrimento de outras ações. A saber, o procedimento de aprovação de uma OUS inclui, por parte do Executivo Municipal, a responsabilidade de emitir relatórios técnicos contendo diretrizes urbanísticas e avaliação em relação ao interesse público da proposta, emitir pareceres técnicos com estimativas preliminares das contrapartidas a serem exigidas do empreendedor, acompanhamento de audiências públicas e encaminhamento de projeto de lei específico à Câmara Municipal (Decreto nº 16.505/2016). Em suma, no contexto de Belo Horizonte, não é difícil perceber como as regras e diretrizes estabelecidas pela legislação urbanística passam a figurar apenas como parâmetro inicial para negociações entre poder público e mercado imobiliário, desbancando as perspectivas de um planejamento socioterritorial integrado e democrático, tal como idealizado a partir dos ideais da reforma urbana, em prol de intervenções pontuais no espaço público. Nesse sentido, destaca-se a proposta de revisão do Plano Diretor atualmente em discussão na Câmara Municipal de Belo Horizonte, que propõe a implementação do Coeficiente de Aproveitamento Básico 1.0 para todo o território municipal. Trata-se de uma tentativa de estabelecer um patamar inicial de negociações um pouco mais vantajoso para o poder público que, não obstante, encontra resistências para sua aprovação.

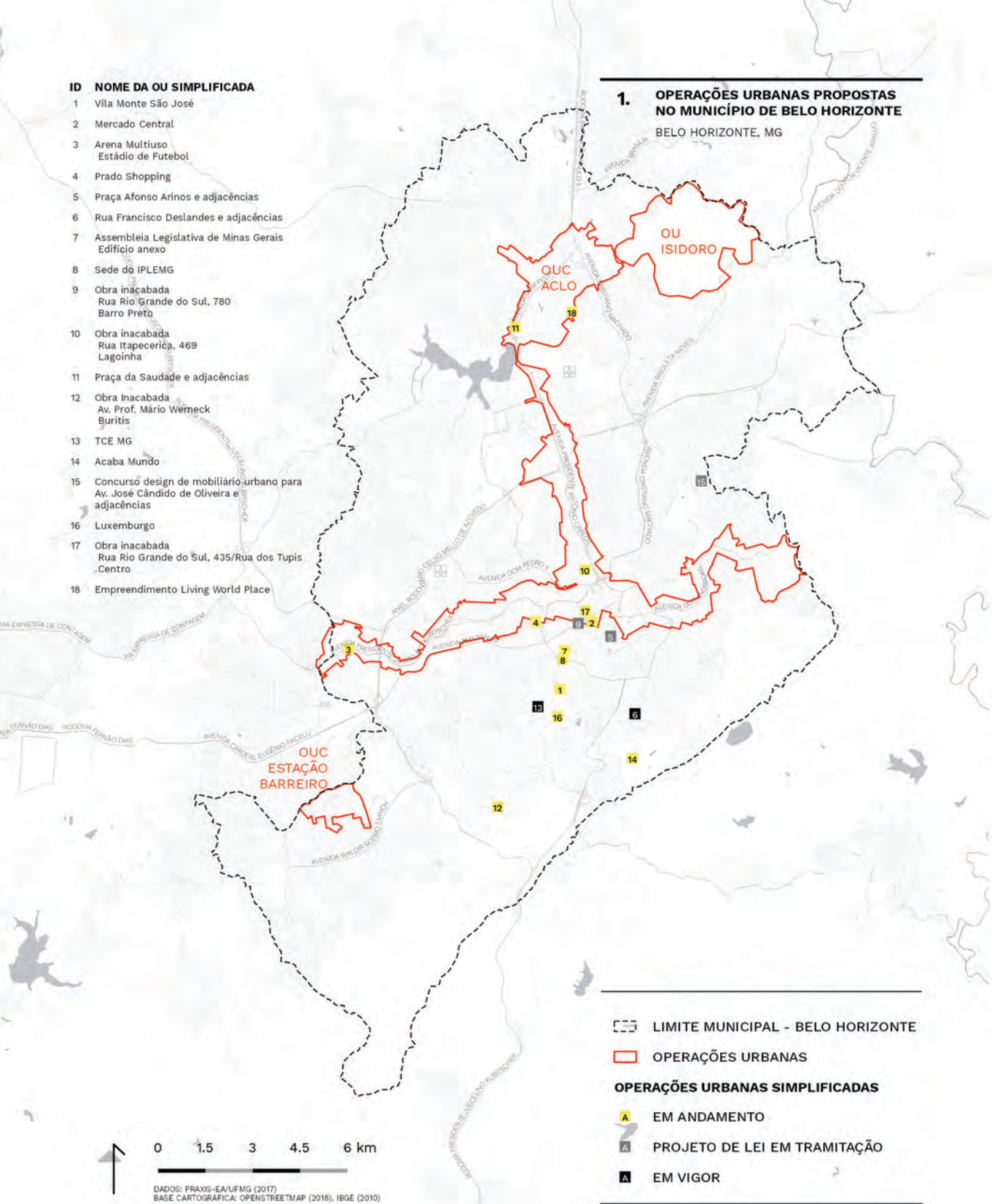
No caso de municípios pericentrais, como Vespasiano, integrante da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a aplicação de instrumentos complexos como as Operações Urbanas não chegou ainda a se efetivar, no entanto, práticas menos sofisticadas de flexibilização da legislação são recorrentes. A escolha pela análise de Vespasiano se deve à sua particular inserção na dinâmica imobiliária da RMBH.

Tradicionalmente, a dinâmica socioterritorial no município de Vespasiano se caracterizou pela consolidação de espaços populares e, juntamente com os municípios de Ribeirão das Neves e Santa Luzia, constituía-se em uma periferia imediatamente ao norte de Belo Horizonte (MENDONÇA, 2008). Nos últimos anos, a conjuntura favorável à intensificação de empreendimentos imobiliários (destacando-se o aumento significativo do crédito imobiliário, em especial com a implantação do PMCMV), produziu um boom imobiliário, caracterizado pela expansão territorial e disseminação da tipologia apartamento no município, antes majoritariamente caracterizado pela moradia do tipo casa. Em paralelo, a partir dos anos 2000, um conjunto de importantes investimentos públicos na região norte (entre os quais destacam-se a duplicação da rodovia que liga Belo Horizonte ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, conhecida como Linha Verde; a implantação do Aeroporto Industrial de Confins; e da nova sede administrativa do Governo do Estado, a Cidade Administrativa - CAMG) resultou na atração de grandes empreendimentos imobiliários privados (como o Alphaville Minas Gerais e o World Trade Center Vespasiano) e gerou grande

ID NOME DA OU SIMPLIFICADA

- 1 Vila Monte São José
- 2 Mercado Central
- 3 Arena Multiuso Estádio de Futebol
- 4 Prado Shopping
- 5 Praça Afonso Arinos e adjacências
- 6 Rua Francisco Deslandes e adjacências
- 7 Assembleia Legislativa de Minas Gerais Edifício anexo
- 8 Sede do IPLEMG
- 9 Obra inacabada Rua Rio Grande do Sul, 780 Barro Preto
- 10 Obra inacabada Rua Itapeçerica, 469 Lagoinha
- 11 Praça da Saúde e adjacências
- 12 Obra Inacabada Av. Prof. Mário Werneck Buritis
- 13 TCE MG
- 14 Acaba Mundo
- 15 Concurso design de mobiliário urbano para Av. José Cândido de Oliveira e adjacências
- 16 Luxemburgo
- 17 Obra inacabada Rua Rio Grande do Sul, 435/Rua dos Tupis Centro
- 18 Empreendimento Living World Place

1. OPERAÇÕES URBANAS PROPOSTAS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE
BELO HORIZONTE, MG



LIMITE MUNICIPAL - BELO HORIZONTE
 OPERAÇÕES URBANAS
OPERAÇÕES URBANAS SIMPLIFICADAS
 EM ANDAMENTO
 PROJETO DE LEI EM TRAMITAÇÃO
 EM VIGOR

valorização especulativa no preço da terra no município.

No que tange à legislação urbanística, observa-se no município de Vespasiano uma tentativa clara de contorno do controle democrático sobre o processo de planejamento urbano. O Plano Diretor Participativo do município, instruído pela Lei Complementar nº 002, em 2006, apesar de trazer um mapa de zoneamento, não define diretrizes ou parâmetros urbanísticos aplicáveis a cada zona ou macrozona, delegando essa atribuição à Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). Como legislação urbanística complementar, a aprovação de uma LUOS não exige o crivo participativo como o de um Plano Diretor. Um ano após o Plano Diretor, a LUOS de Vespasiano vem a ser aprovada (Lei Municipal Complementar nº 003/2007) e, não obstante, posteriormente alterada em 2009 (Lei M. Complementar nº 010/2009), em 2011 (Lei M. Complementar nº 007/2011) e, novamente, em 2015 (Lei M. Complementar nº 055/2015), sendo que nas duas primeiras alterações é modificado inclusive o mapa do zoneamento municipal previsto inicialmente junto ao Plano Diretor, que carrega a exigência de participação.

A recorrência de alterações na legislação urbanística, por si só problemática, revela ainda outras estratégias de flexibilização de regras e facilitação de licenciamentos em curso no município de Vespasiano. A saber, desde sua versão original (Lei Complementar nº 002/2006), o Plano Diretor do município prevê uma Macrozona de Uso e Ocupação Especial Programados, posteriormente regulamentada pela Lei de Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei Complementar nº 03/2007). Trata-se de áreas definidas como estratégicas para o desenvolvimento do município devido à sua localização e à previsão de crescimento, nas quais, portanto, são permitidos todos os tipos e parâmetros de usos para parcelamentos especialmente planejados. Definidas nos seguintes termos (Lei Complementar nº 03/2007):

São regiões do Município que pela sua localização, e previsão de crescimento através de parcelamentos planejados corresponderá a todo tipo de uso constante do Anexo I, conforme descrito no Anexo II, pois se trata de áreas que receberão o maior desenvolvimento do Município podendo, portanto, admitir construções de residências unifamiliares, multifamiliares, áreas comerciais, serviços e grandes equipamentos. Nestas áreas será incentivada a sua ocupação com planejamento das áreas para uma integração ordenada.

Em suma, trata-se de uma zona flexível, estratégica na disputa por atração de investidores e novos empreendimentos, onde parâmetros como o Coeficiente Máximo de Aproveitamento podem variar de 1,7 a 6,0 de acordo com o uso definido. Não obstante, essa macrozona não só foi progressivamente ampliada até abranger a maior parte do território municipal, como muda de lugar a cada nova alteração na legislação, tal como pode ser observado na figura a seguir.

No caso de Belo Horizonte e sua região metropolitana, tal como exemplificado pelo município de Vespasiano, observa-se a efetivação de diferentes estratégias de regulação da desregulamentação urbanística que atuam em detrimento das possibilidades de uma gestão urbana reformista democrática. Seja através da incorporação estrutural de sofisticados instrumentos de flexibilização de parâmetros na política urbana municipal (como é o caso das

**ALTERAÇÕES NA MACROZONA
DE USO E OCUPAÇÃO ESPECIAL
PROGRAMADOS**

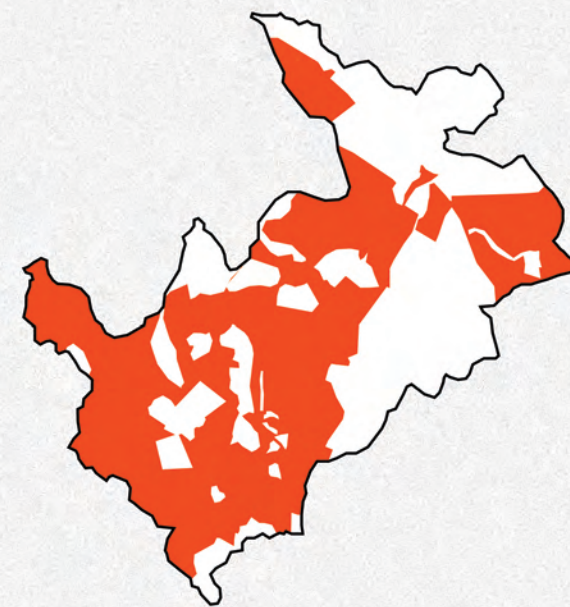
VESPASIANO, MG



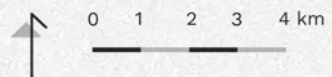
2006





2009



2011



-
-  LIMITE MUNICIPAL
 -  MACROZONAS DE USO E OCUPAÇÃO ESPECIAL PROGRAMADOS
-

**FORTALEZA -
LEGISLAÇÃO
URBANÍSTICA
: O PARAÍSO DA
FLEXIBILIZAÇÃO**

das OUSs, em Belo Horizonte), seja através da facilitação institucionalizada seletiva de trâmites de aprovação de empreendimentos (como é o caso do Grupo Executivo de Acompanhamento de Licenciamento e Implantação de empreendimentos, também em Belo Horizonte), ou da ampliação de zoneamentos extremamente permissíveis (como é o caso da Macrozona de Uso e Ocupação Especial Programados, em Vespasiano).

O atual Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR) (Lei Municipal Complementar nº 062/2009) incorporou e reforçou instrumentos que obedecem a uma lógica mercadológica, como a Operação Urbana Consorciada, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, a Transferência do Direito de Construir, entre outros. Estes instrumentos, apesar de um período inicial de pouca utilização, são hoje importantes ferramentas no processo de financeirização do desenvolvimento urbano em Fortaleza, possibilitando negociações entre o poder público e o setor privado.

É na gestão do atual Prefeito Roberto Cláudio, Partido Democrático Trabalhista (PDT)⁶ que são feitos os maiores investimentos na elaboração de marcos regulatórios voltados para a realização de PPPs (latu sensu) e que são criadas facilidades para investimentos privados e licenciamento de projetos. Nessa gestão, fica mais intensa e explícita a proximidade com setores do mercado imobiliário, assim como, a interferência destes no planejamento urbano e na construção das leis. Neste processo, ganha especial destaque o Sindicato da Indústria e da Construção Civil do Ceará (Sinduscon-CE), o qual munido de corpo técnico especializado, tem, por meio de atuação em conselhos e comissões, em especial a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) sob a coordenação da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), interferido diretamente na elaboração da maior parte dos marcos regulatórios que alteraram o Plano Diretor e flexibilizaram o uso e ocupação do solo do município as vezes desconsiderando ou indo contra legislações superiores.

No começo de 2017 também foi aprovada a nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza (LUOS) (Lei Municipal Complementar nº 236/2017). Até então, o Plano Diretor aprovado em 2009 vinha sendo utilizado com a LUOS de 1992, ainda que o mesmo indicasse um prazo máximo de dois anos para que uma nova LUOS fosse submetido pelo executivo para aprovação pela Câmara municipal. Dentre vários pontos que a LUOS (2017) traz, vale destacar a flexibilização dos parâmetros urbanos, uso e ocupação do solo por meio da criação de 20 novas Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS). Apesar de ser um zoneamento especial, previsto no PDPFOR (Lei Municipal Complementar nº062/2009), as ZEDUS só poderiam ser criadas por meio de Lei específica cabendo à LUOS apenas, quando a lei específica não o fizer, regulamentá-las.

Assim, contrariando legislação municipal superior, o município de Fortaleza elaborou e sancionou nova lei com novas zonas especiais passando a representar quase um “novo zoneamento”, abrangendo 12% do território, sendo maior que algumas zonas do macrozoneamento urbano⁷. Por meio destas, o município

alterou os parâmetros urbanísticos, em especial o índice de aproveitamento e altura máxima das edificações, contrariando muitas vezes o objetivo da zona na qual está inserida⁸. Como exemplo, podemos citar a ZEDUS criada sobre a Zona de Ocupação Consolidada (ZOC), definida pelo plano diretor como zona já muito adensada e com infraestrutura saturada, devendo, portanto, desestimular novas ocupações. No caso, as ZEDUS criadas nesta zona chegam a dobrar o índice de aproveitamento máximo e ampliam os limites para a altura das edificações de 72 m para 95 m.

Neste texto, focalizaremos com mais detalhes a análise de outros três instrumentos: a Operação Urbana Consorciada (OUC), a outorga onerosa do direito de construir e a outorga de alteração do uso, essas duas últimas analisadas em conjunto. É possível classificar as OUCs aprovadas em Fortaleza em três agrupamentos segundo as gestões municipais. As duas primeiras OUCs aprovadas na Gestão Juracy Magalhães (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), denominadas Foz do Riacho Maceió (Lei Municipal nº 8.503/2000) e Dunas do Cocó (Lei Municipal nº 8.915/2004), foram voltadas para viabilizar os usos hoteleiro e residencial, respectivamente, com parâmetros urbanos mais flexíveis do que o permitido no Plano Diretor do Município. Na primeira, o objeto da lei prevê a construção de um apart hotel, sendo esta a menor operação urbana aprovada em Fortaleza, com área total de aproximadamente 30 mil m² (poligonal da operação); por sua vez, a segunda operação corresponde a um loteamento para residências unifamiliares localizado em áreas de dunas, sendo esta, a maior aprovada até hoje (aproximadamente 3,4 km²).

Em seguida, ao longo das duas gestões de Luizianne Lins (Partido dos Trabalhadores - PT), foram aprovadas as OUCs do Jockey Club (Lei Municipal nº 9.333/2007), Sítio Tunga (Lei Municipal nº 9.778/2011), e Lagoa do Papicu (Lei Municipal nº 9.857/2011). Estas três, diferentes das duas primeiras, misturam usos comerciais e residenciais, com características de empreendimentos do tipo de complexos imobiliários multiuso. No caso do Jockey e da Lagoa do Papicu, ambas apresentam um grande equipamento comercial âncora, no caso o Shopping Center Jockey Clube e o Shopping Center Rio Mar, respectivamente.

Mais recentemente, na atual gestão de Roberto Cláudio (PDT), tem-se a aprovação das duas últimas Operações Urbanas Consorciadas: a da Lagoa da Sapiranga (Lei Municipal nº10.404/2015) e da Osório de Paiva (Lei Municipal nº10.403/2015), publicadas em 2015. Diferente das anteriores, a OUC da Lagoa da Sapiranga traz a possibilidade de emissão de Certificados do Potencial Adicional de Construção (CEPACs)⁹.

Ao sobrepor as informações georeferenciadas dos perímetros destas OUCs sobre o macrozoneamento do município é possível constatar que das 7 operações até aqui aprovadas, apenas duas delas, a da Lagoa do Papicu e a do Jockey Club, não se sobrepõem ao macrozoneamento ambiental. Somando as áreas das sete operações, verifica-se que mais de 88% deste total encontra-se inserido no macrozoneamento ambiental (HOLANDA, ROSA, 2016).

No caso da Operação Urbana do Riacho Maceió existe a particularidade de ter sido formulada ainda na vigência do Plano Diretor de 1992, quando quase todo o terreno desta OUC era definido como Área de Preservação Ambiental e “non

6

Roberto Cláudio passou por três partidos diferentes durante sua primeira gestão: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e PDT.

7

Esta interpretação foi construída em conjunto com outros profissionais, em especial com Marcelo Capasso no processo de audiências do projeto de Lei.

95

8

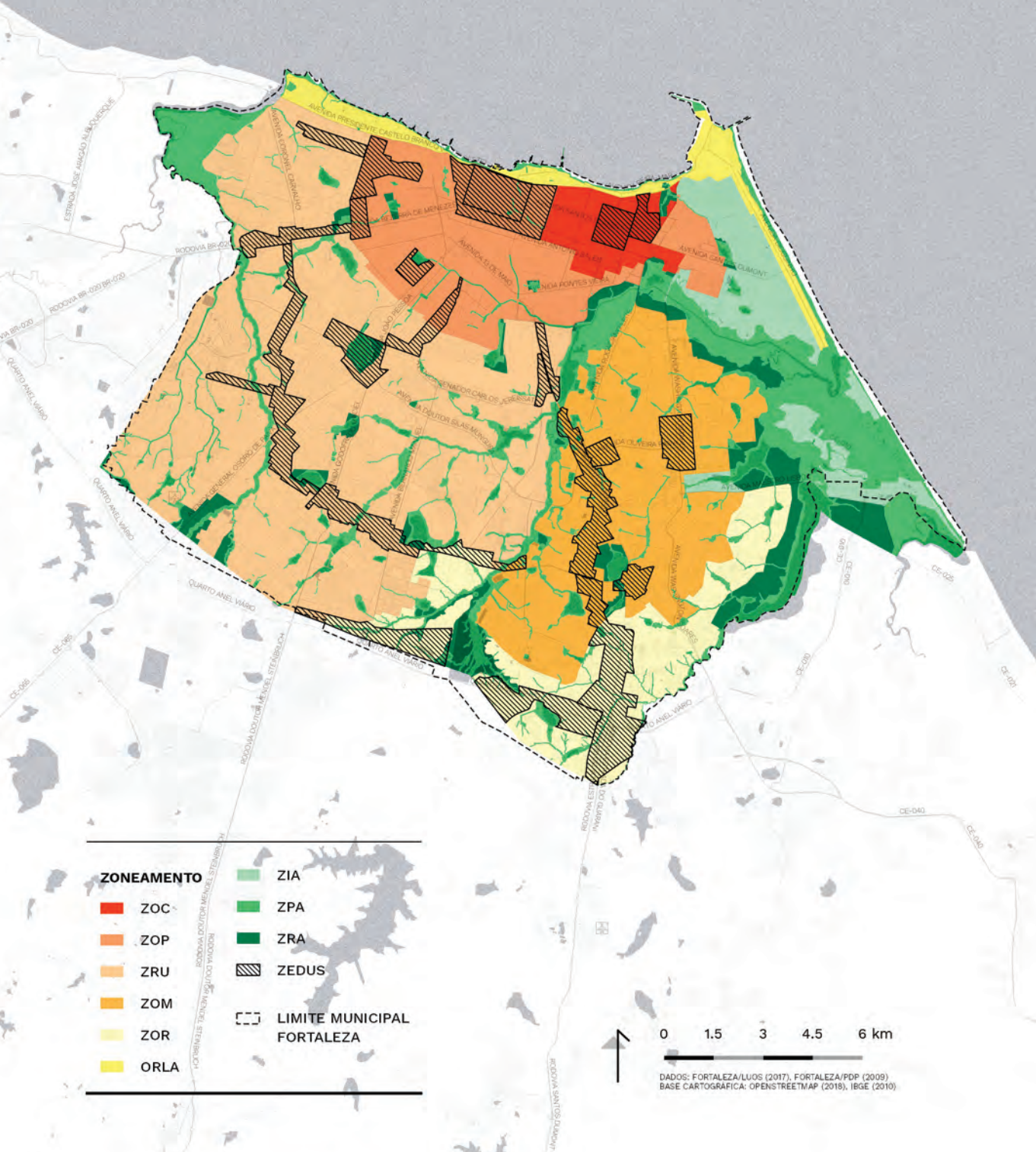
Estas novas zonas trouxeram também uma flexibilização nos horários dos estabelecimentos comerciais que poderão funcionar 24 horas de segunda a domingo (Projeto de Lei 342/2017 aprovado em 26 de novembro de 2017).

9

A lei que aprova a OUC em questão estabelece que a emissão de CEPAC está condicionada à Lei Municipal nº 10.333/2015 que regulamenta o instrumento da transferência do direito de construir.

2. ZEDUS CRIADAS PELA LEI MUNICIPAL DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

FORTALEZA, CE



edificandi”. E é exatamente aí o primeiro ponto de flexibilização urbana que esta operação traz. O zoneamento do Plano Diretor é alterado dentro da lei de criação da OUC reduzindo significativamente a área de preservação permanente. Outra grande alteração imposta pela lei de criação dessa OUC foi a liberação do índice de aproveitamento (I.A.) das áreas anteriormente de proteção (0,6 no plano diretor vigente) e de preservação ambiental (0,0) para 5,42, correspondendo a mais do que 9 vezes do índice inicialmente permitido nas áreas de proteção.

A OUC Dunas do Cocó foi proposta pela empresa IDIBRA, a qual não foi identificada na sua lei de criação. Destaque para a presença de um campo de dunas no interior de sua poligonal, o qual além de margear o principal rio da cidade, Rio Cocó, possui grandes áreas com vegetação nativa. Pelo Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965, alterada pela Lei Federal nº 12.651/2012), desde a década de 1960, essa área deveria ser de preservação permanente (APP). Contudo, o Plano Diretor de 2009 classifica essas áreas apenas como de proteção ambiental com I.A. básico e máximo de 1,5, correspondente a Zona de Interesse Ambiental (ZIA) do Cocó e um pequeno trecho da ZIA da Praia do Futuro com I.A. básico e máximo de 2,0.

No caso da OUC da Lagoa da Sapiranga, o perímetro definido para a operação está completamente inserido no macrozoneamento ambiental do PDP/2009, contemplando a Zona de Preservação Ambiental (ZPA) da Lagoa da Sapiranga e a Zona de Interesse Ambiental da Sabiaguaba (ZIA-Sabiaguaba). Destaca-se que a modificação do índice de aproveitamento máximo da ZIA da Sabiaguaba de 0,5 para 1,1.

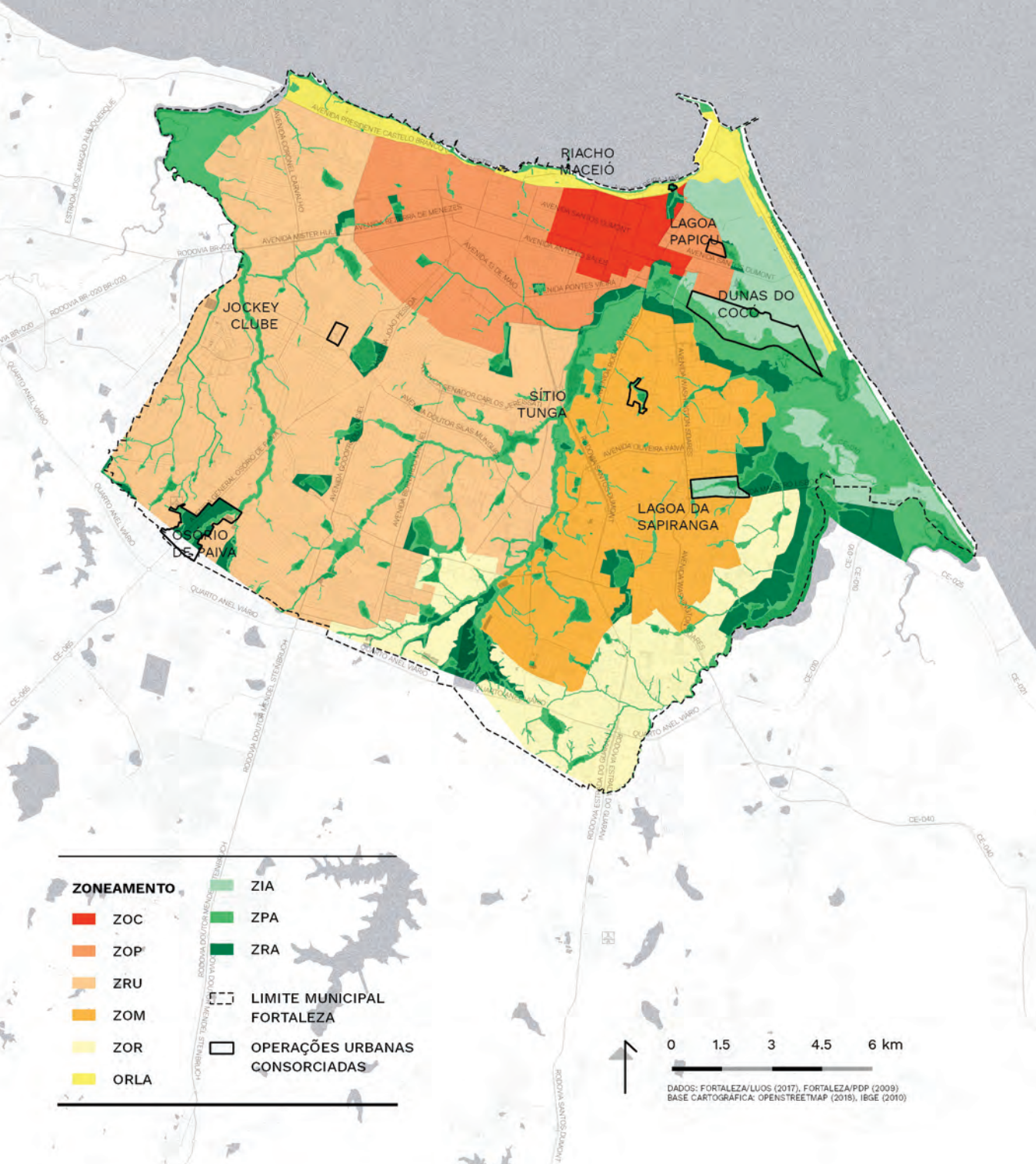
Já na Operação Urbana da Osório de Paiva, o índice de aproveitamento máximo é quase triplicado na zona de recuperação ambiental, passando de 0,6 para 1,5. Neste caso, chama a atenção a alteração da altura máxima permitida para as edificações passando de 15m para até 48m. São alteradas também a taxa de ocupação, que passa de 33% para 60%, e a de permeabilidade, reduzida de 50% para 30%.

Outra característica das OUCs de Fortaleza é o não atendimento ao conteúdo mínimo exigido pela Lei do Estatuto da Cidade (HOLANDA, ROSA, 2016). Dentre as deficiências em suas composições, merece serem destacados os seguintes aspectos: nenhuma das sete operações apresenta programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; inexistência de estudo de impacto de vizinhança; não há representação da sociedade civil no controle das operações, visto que os seus respectivos conselhos não foram compostos. Disto decorre o enfraquecimento dos elementos redistributivos, sendo o uso das OUCs uma forma de ampliar a concentração de riqueza em detrimento da justiça social na cidade.

No que se refere ao não cumprimento das exigências do Estatuto, como a representação da sociedade civil no controle da operação, verifica-se que todas as OUCs de Fortaleza foram criadas sem conselho gestor e sem audiências públicas. Apenas uma delas, a da Osório de Paiva, teve conselho gestor posteriormente formado em uma única sessão de audiência pública, porém, nenhuma reunião se realizou até a conclusão deste artigo. Não que o simples fato da existência de conselho e a realização de audiências viessem a garantir alguma

**3. OPERAÇÕES URBANAS
CONSORCIADAS (OUCS) COM LEI
PUBLICADA**

FORTALEZA, CE



redistribuição de benefícios, como de fato não se garantiu, de acordo com os relatos da OUCs de São Paulo e Belo Horizonte. Contudo, os mesmos poderiam amenizar algumas decisões arbitrárias para as áreas, ou mesmo questionar a ação direta do capital, por vezes em parceria com o Estado.

A ausência de estudos de impacto de vizinhança e de programas de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pelas operações também contribuiu para o acima exposto, haja vista a total desconsideração das comunidades presentes nas áreas de abrangência das OUCs. Via de regra, as ocupações foram deixadas fora dos limites da poligonal, e nos poucos casos em que as comunidades se encontravam inseridas na poligonal, as mesmas foram removidas e indenizadas. Além disso, as que ficam no entorno passam a ser alvo de fortes pressões por sua saída¹⁰.

Outro caso que contribuiu para a tese deste texto é a regulamentação e aplicação dos instrumentos da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração do uso. Ambos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade e incorporados ao Plano Diretor Municipal foram distorcidos por meio da elaboração de leis que regulamentam a outorga de alteração do uso – duas aprovadas entre quatro propostas diferentes (re-regulamentações) que possibilitam ainda maior flexibilização dos parâmetros urbanos, extrapolando o que já havia sido definido em lei e ampliando sua aplicação para quase a totalidade do território municipal.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir permite que um proprietário, mediante contrapartida paga ao Poder Público municipal, construa em seu terreno acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite do coeficiente máximo¹¹, estabelecido no Plano Diretor; por sua vez, a outorga onerosa de alteração do uso permite que o proprietário, também mediante contrapartida, modifique o uso permitido em determinado terreno¹².

Para o caso da Outorga do Direito de Construir, o PDPFOR (FORTALEZA, 2009, Art. 218) traz clara definição de acordo com o Estatuto da Cidade; além disso, apresenta fórmula de cálculo para sua aplicação. Já quanto a Outorga do Direito de Alteração do Uso, o PDPFOR não entra em detalhes, requerendo assim que seja elaborada lei municipal específica que a regule.

A definição dos setores onde esses dois instrumentos podem ser aplicados deve ser definida no Plano Diretor do município, segundo o estabelecido pelo Estatuto da Cidade, (art. 28, 29 e 42). No caso, o PDPFOR define que a Outorga Onerosa de Alteração do Uso é permitida em várias zonas do município. Entretanto, dado que apesar do PDPFOR estabelecer a possibilidade de aplicação do instrumento para cinco zonas, apenas três delas apresentam diferença entre o I.A. básico e o máximo. Assim, segundo a definição do instrumento, apenas a Zona de Ocupação Prioritária 2 e as Zonas de Ocupação Moderada 1 e 2 podem ter compra de potencial construtivo por meio de outorga (Figura 5). Tal problema decorre de alterações sofridas pelo projeto de lei do PDPFOR enviado para discussão na Câmara, quando o mesmo foi alvo de negociações entre o setor imobiliário e da construção civil com os poderes executivo e legislativo levando a que algumas zonas tivessem seus I.A. básicos igualados ao máximo.

10

Dados obtidos por meio de visitas à área e entrevistas a moradores do entorno das OUCs.

11

“O limite é fixado pelo coeficiente de aproveitamento máximo, acima do qual nenhum projeto poderá ser aprovado ainda que mediante contrapartida. Sem que a legislação urbanística municipal diferencie esses dois índices (básico e máximo), a aplicação da outorga onerosa do direito de construir fica inviabilizada” (BOTELHO, 2016).

12

Ver Art. 28 e 29 da Lei Federal nº 10.257/2001. E Lei Municipal do Plano Diretor 062 de 2009.

13

Minuta de projeto de lei s/n de 2016: Revoga a Lei nº 10.335/2015 e a Lei nº 10.431/2015, e dispõe sobre a regulamentação do instrumento da outorga onerosa da alteração de uso do solo de que trata o art. 30 da Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade e o art. 222 da Lei Complementar Nº 062/2009 - Plano Diretor Participativo (PDP) e dá outras providências.

14

“Sobre a questão, importante reafirmar que o Estatuto da Cidade traçou a moldura geral do instrumento, estabelecendo que as áreas de incidência da outorga onerosa, tanto de alteração de uso quanto do direito de construir, devem ser previstas na lei que instituir o plano diretor do município (Arts. 28 e 29). Tal exigência é reforçada pelo Art. 42 da mesma lei federal, ao determinar como conteúdo obrigatório dos planos diretores as disposições referentes à outorga onerosa, dentre outros instrumentos” (FROTA, 2016, p. 12).

15

Art. 108. São objetivos da Zona de Ocupação Restrita (ZOR): I — inibir, controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais; II — implantar ou complementar a infraestrutura básica apenas nas áreas ocupadas; III — conter a expansão e a ocupação urbanas (FORTALEZA, 2009, PDP).

Em 2015, foi aprovada pela Câmara Municipal de Fortaleza uma lei específica que regulamenta a outorga onerosa do direito de alteração do uso do solo (Lei Municipal nº 10.335/2015). Ênfase para o fato de que esta lei, aprovada no dia 1º de abril, foi modificada pela Lei nº 10.431/2015, em 22 de dezembro do mesmo ano. As duas leis passam a confundir o significado do instrumento de outorga onerosa do direito de alteração do uso com a outorga onerosa do direito de construir ao estabelecer que mediante a outorga de alterar o uso do solo também é possível alterar o índice de aproveitamento (art. 2º), esvaziando e confundindo os dois instrumentos (FROTA, 2016). Além da alteração de uso e do I.A. a lei considera como alteração de uso os demais parâmetros urbanos como taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, recuos, altura máxima das edificações.

Na primeira Lei (nº 10.335/2015), restringia-se a alteração do uso do solo às zonas definidas anteriormente pelo PDP; todavia, ao incluir como alteração de uso, a compra de índice de aproveitamento, a referida lei acaba por ampliar as áreas com possibilidade também de compra de potencial construtivo, mesmo estas tendo I.A. básico igual ao máximo. Já na sua alteração mediante a Lei Municipal nº 10.431/2015, passa a ocorrer a inclusão das zonas de proteção ambiental como alvo deste instrumento, viabilizando a retirada de setores do macrozoneamento ambiental, o que é bastante grave. Atualmente, existe uma minuta de lei também sobre a outorga onerosa do direito de alterar o uso do solo que permitiria a aplicação do instrumento para todo o macrozoneamento urbano e zonas de proteção ambiental¹³.

No referente à ampliação da área de aplicação do instrumento, destaca-se dentre seus principais problemas: o desrespeito às diretrizes do PDP¹⁴, incluindo a aplicação de um instrumento que incentiva a ocupação e o adensamento em áreas sem infraestrutura como a Zona de Ocupação Restrita (ZOR)¹⁵; a regulamentação da aplicação da compra de potencial construtivo em zonas onde não há potencial construtivo disponível, incluindo as zonas de proteção ambiental, de interesse ambiental e de recuperação ambiental.

Vale ainda ressaltar a tentativa de aprovação de outro marco legal dentro da CPPD, porém não encaminhado por conta de irregularidades reconhecidas desde a sua tramitação. Trata-se de uma minuta de Decreto da Outorga Onerosa do Direito de Alteração do Uso do Solo (OODAUS) que tentava de forma complementar estabelecer novos I.A. e novos padrões de tamanho de quadra para as áreas de proteção ambiental, modificando as leis do Plano Diretor e da outorga onerosa do direito de alterar o uso assim como definindo fórmula de cálculo que deveria ter sido incorporada à primeira lei específica que visou regulamentar o instrumento; tudo isso seria implementado por meio de decreto¹⁶.

Constata-se que, até 2013, os casos de utilização de outorga onerosa concentraram-se nas três zonas que possuem potencial construtivo disponível para venda, nas quais se verifica a diferença entre seus índices de aproveitamento básico e máximo. Todavia, a partir de 2014, observa-se a aprovação de outorgas fora das três zonas mencionadas. No caso, estas outorgas estariam irregulares, sejam elas do direito de construir, por vender potencial construtivo acima do I.A. máximo, ou de alterar o uso do solo, dado que a lei que regulamenta este instrumento só foi aprovada em 2015.

Em seguida, a partir de 2015, observa-se o efeito das leis descritas anteriormente tendo em vista o aumento dos casos de outorgas fora das três zonas supracitadas, como mostra a figura a seguir.

Para melhor explicitar a desregulamentação trazida com estas leis, foram selecionados dois projetos viabilizados pela lei da outorga onerosa do direito de alterar o uso (10.335/15): (1) Empreendimento Residencial no local do antigo Hotel Esplanada - Ivens Dias Branco Condominium; (2) Empreendimento Hoteleiro - Hotel São Pedro/Iracema Plaza, ambos classificados como projetos especiais e submetidos a aprovação na CPPD, entre outros, conforme figura a seguir.

O empreendimento Ivens Dias Branco Condominium, voltado para abrigar a família M. Dias Branco, no terreno da Avenida Beira-Mar, onde ocorreu a recente demolição do Hotel Esplanada, teve outorga onerosa de alteração do uso aplicada sobre o índice de aproveitamento máximo, que passou de 3 para 6; sobre a altura máxima, que passou de 72 m para 126,74 m; além de avanço de quase 3 m sobre o recuo frontal¹⁷.

Seus idealizadores destacaram que este passa a ser o prédio mais alto do município, até então aprovado, configurando-se numa tentativa de aproximar o projeto a edifícios do ideário internacional de ícones financeirizados, conforme comentário da imprensa local:

O empresário Ivens Dias Branco deverá entregar o novo empreendimento residencial [...] em até três anos. De acordo com ele, o projeto do prédio está, no momento, em elaboração “pelos melhores arquitetos do mundo”, que deverão planejar um novo ícone para a cidade, nos moldes de empreendimentos dos Emirados Árabes, a exemplo do hotel Burj Al Arab, em Dubai.
— O POVO, 20.12.2014, grifo nosso.

Outro empreendimento que teve outorga aprovada e merece ser mencionado diz respeito à intervenção sobre o São Pedro Plaza Hotel, um edifício histórico com instrução de tombamento aprovada pelo Conselho Municipal de Patrimônio Histórico e Cultural (COMPHIC). Neste caso, a proposta inclui a demolição da parte central da edificação, mantendo-se a fachada, além da escavação de três pavimentos no subsolo, de modo a dar lugar a uma torre residencial com 32 pavimentos. Dentre as alterações nos índices urbanísticos obtidas mediante a outorga do direito de alterar o uso do solo, destacam-se: o índice de aproveitamento máximo, que passou de 3,00 para 6,29; a altura máxima, que passou de 48 m para 97,10 m¹⁸.

Por fim, destaca-se que, se por um lado existe esse esforço na regulação da desregulamentação de instrumentos urbanos com viés mercadológico, por outro, instrumentos como as zonas especiais de interesse sociais - ZEIS e o IPTU progressivo, que teriam um viés redistributivista encontram dificuldades para a sua regulamentação. Mesmo oito anos depois de sua inclusão no PDP, estes permanecem sem regulamentação, e, portanto, sua implementação impossibilitada. No caso da ZEIS foram elaboradas emendas ao PDPFOR que enfraquecem o instrumento como, por exemplo, a que permite que as ZEIS de vazio localizada na Praia do Futuro fiquem liberadas para outros usos relacionados ao Polo Tecnológico ali criado.

16

Os Decretos Municipais são modalidades de regulamentos administrativos executivos e, como tais, destinam-se à fiel execução das leis. Seu conteúdo não pode contrariar ou ultrapassar os limites legais, devendo-se restringir a aspectos operacionais e de procedimentos (FROTA, 2016, p. 21).

17

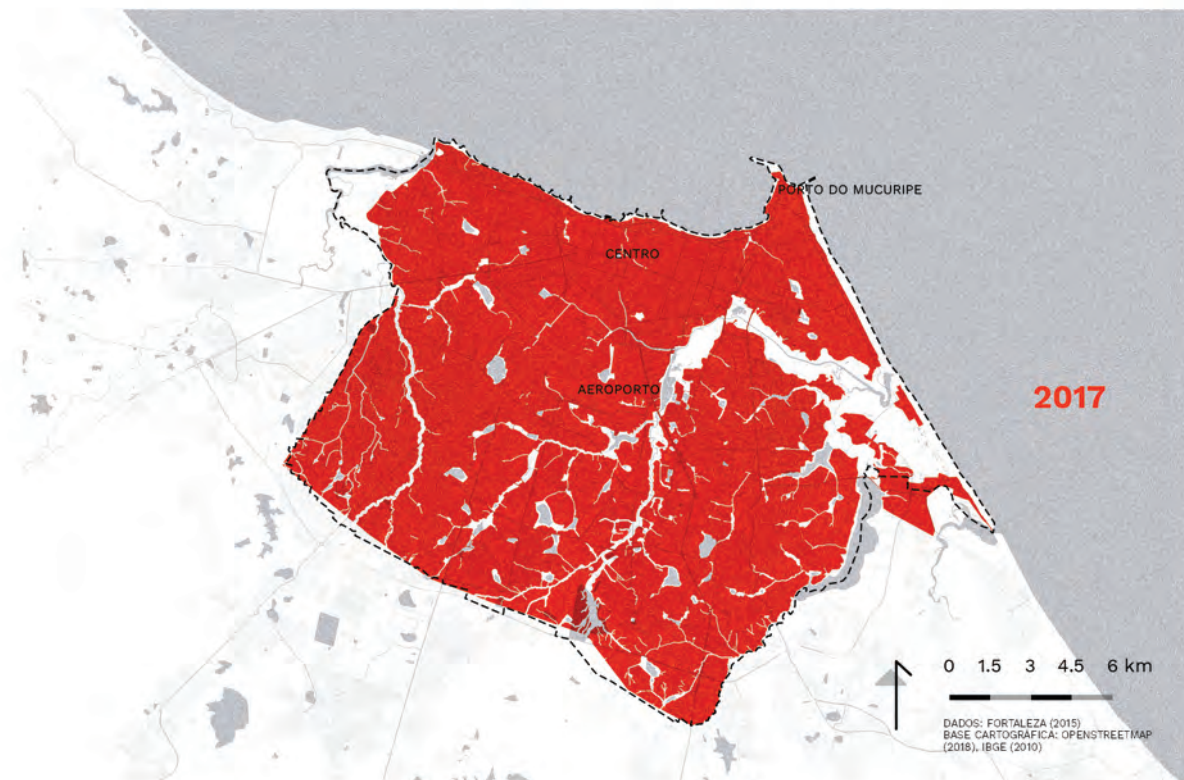
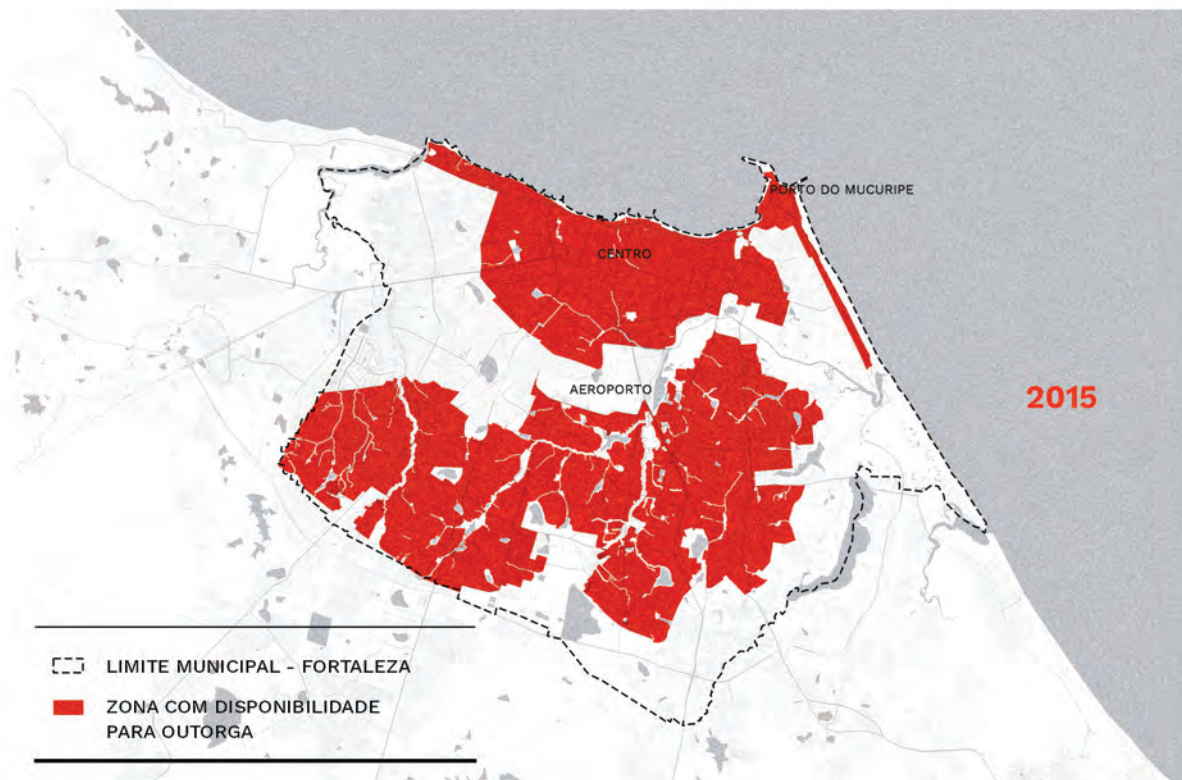
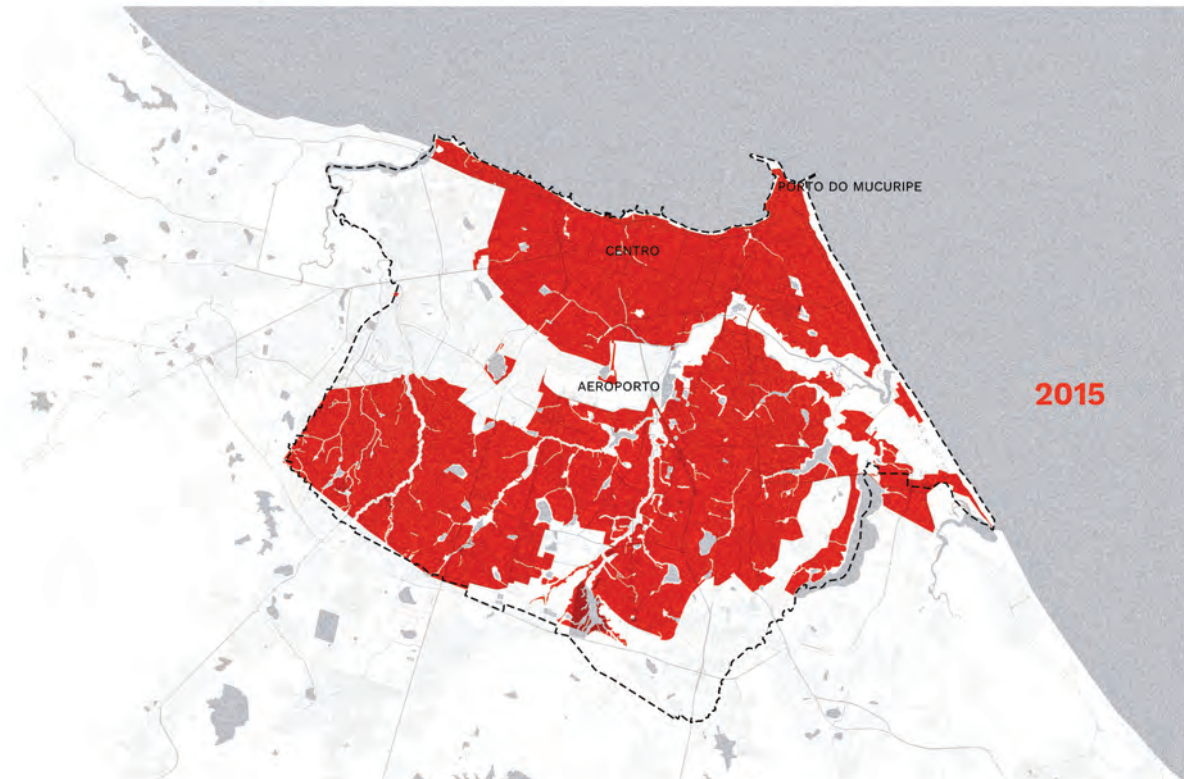
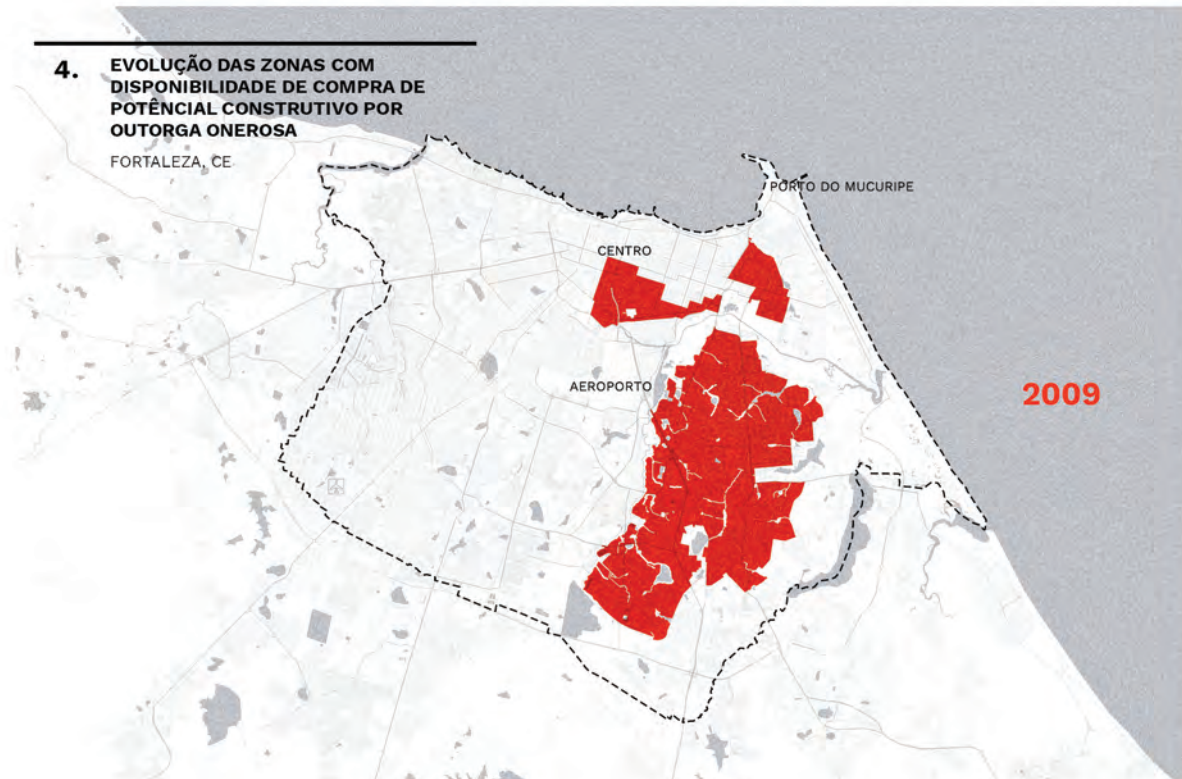
A aprovação mencionada refere-se à aprovação da análise de orientação prévia. Fonte: FORTALEZA, 2016. Relatório Nº 01/2016.

18

Fonte: FORTALEZA, 2015. Relatório Nº 06/2015 - CENOR/ CPPD.

**4. EVOLUÇÃO DAS ZONAS COM
DISPONIBILIDADE DE COMPRA DE
POTENCIAL CONSTRUTIVO POR
OUTORGA ONEROSA**

FORTALEZA, CE



A contribuição de São Paulo parte do estudo de caso da revisão do marco regulatório da política urbana – que aprovou um novo Plano Diretor Estratégico em 2014 e uma nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em 2016 – e seus desdobramentos. A partir desse caso, mostraremos que a regulação não é impeditiva, mas ferramenta da implementação de uma lógica de desenvolvimento urbano baseada na rentabilidade. A construção das regras, ou a regulação da desregulamentação, é parte do processo. Por outro lado, esses processos são também espaços de disputa por outros interesses, que não os da rentabilidade. São, portanto, lugares de contradição, e exatamente por esse motivo, têm sido sistematicamente concebidos, apropriados ou seletivamente implementados para a produção de transformações urbanas excludentes, com resultados de interesse público residuais, quando existem.

O Plano Diretor Estratégico (PDE) aprovado em 2014 (Lei Municipal nº 16.050/2014) reservou território e definiu instrumentos urbanísticos para a implementação de projetos de reestruturação urbana, baseados na parceria entre agentes públicos e privados, apresentando, já neste momento, a regulação e os instrumentos para a lógica de rentabilidade. A reserva de território é a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), que representa um terço da área urbanizável do município, principalmente nas orlas ferroviária e fluvial. Sobre esse território já se constrói, há pelo menos uma década, intenções de grandes reestruturações. Estas intenções são motivadas pela localização, isto é, regiões nas margens do centro, ou nas bordas imediatas dos tradicionais vetores de atuação do mercado imobiliário na cidade; pelas oportunidades fundiárias, pois são geralmente áreas de baixa densidade construtiva e demográfica – antigas zonas industriais –, afetadas de diferentes formas pelo processo de reestruturação produtiva ou bairros predominantemente horizontais; e pela oferta de infraestrutura de transporte já implantada ou planejada – vias expressas, avenidas, corredores de ônibus, linhas de metrô e de trem.

O Plano definiu que este território é a região em que se pretende implementar grandes transformações urbanas na cidade. Assim como as ZEDUS de Fortaleza, e a Macrozona de Uso e Ocupação Especial Programado de Vespasiano, é um território em que não se define, claramente, quais serão as paisagens resultantes da transformação, uma vez que a transformação seria guiada por projetos de reestruturação urbana, elaborados num segundo momento. Foi estipulado um calendário para o início do rito de cada um desses projetos, sendo um por ano, a partir de 2015. E a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/2016), aprovada na sequência, definiu um zoneamento genérico para a Macroárea de Estruturação Urbana, até que fossem elaborados os projetos.

A estruturação dos projetos específicos começa na criação dos PIUs – Projetos de Intervenção Urbana. Os PIUs são unidades territoriais de planejamento e projeto, ou seja, recortes de território, para os quais se elaboram estudos e modelagens urbanísticas, financeiras e jurídicas. Podem assumir uma variedade de escalas e de finalidades, servindo tanto como projetos para áreas públicas vazias, para equipamentos urbanos, para empreendimentos privados,

para quadras e lotes, ou podem ser eles mesmos grandes projetos de reestruturação de uma região. A melhor definição da escala e dos objetos de um PIU é a indefinição. Se é um conjunto de estudos e intenções para um recorte de território, não é um instrumento, e exige, portanto, que cada projeto defina um.

Os PIUs, conforme o PDE, devem ser implantados por meio de parcerias público-privadas (PPPs), seja através de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), de Áreas de Intervenção Urbana (AIUs) ou de Concessões Urbanísticas. Estas parcerias podem ocorrer por meio da venda de potencial construtivo adicional a empreendedores isolados, que financia a implementação de um programa de obras, como nas OUCs e AIUs, ou por meio de concessões de obras, projetos e serviços como nas Concessões Urbanísticas.

Assim, a revisão do marco regulatório da política urbana já continha em posição de destaque projetos elaborados sob as formas de PPPs como estratégia fundamental do desenvolvimento urbano. As PPPs urbanas em São Paulo, então, não são exceções ou desvios da regulação urbanística mais geral, uma vez que já estava reservada, no Plano Diretor, uma grande porção do território da cidade para estas parcerias; um cronograma de implementação já estava definido e, principalmente, um “cardápio” de instrumentos – todos eles marcados pela dependência direta de investimentos privados concentrados para se viabilizar. Nesses moldes, os projetos, seus processos e seus resultados territoriais precisam ser atrativos ao mercado, portanto, rentáveis, para que se sustentem.

Como não indica outros instrumentos para implementação de projetos urbanos, o Plano Diretor estabelece que esses são os únicos mecanismos possíveis de transformação da cidade. Ainda que a elaboração de cada projeto possa, em alguns casos, ensejar lugares de disputa específicos, e ainda que a conceituação de cada um dos instrumentos estipule contrapartidas de interesse público, veremos, nos casos das Operações Urbanas mais recentes e em vários outros casos nesta publicação, que é impossível dissociar a lógica de funcionamento dos instrumentos e da regulação urbanística empresarialista dos seus resultados no território: paisagens resultantes de transformações urbanas exclusivamente voltadas para os produtos imobiliários rentáveis para os capitais investidos. Parece-nos, assim, impossível equacionar a exigência da rentabilidade da terra e as demandas por direitos – à cidade, à moradia adequada, à participação nos processos de decisão (SANTORO, 2015). Como veremos adiante, a exigência de “contrapartidas sociais” como mecanismos de garantia de interesses públicos ou produzem resultados absolutamente residuais ou inviabilizam os projetos.

Participamos da discussão da elaboração e do acompanhamento e implementação dos dois projetos mais recentes de Operação Urbana Consorciada, em São Paulo – a OUC Água Branca (2013 - em vigor) e a OUC Bairros do Tamanduateí (2015, não aprovada).

A OUC Água Branca (Lei Municipal nº 15.893/2013) configura o caso em que as contradições são mais explícitas, porque foi o momento em que mais mecanismos de contrapartidas sociais foram incorporados, e muito em função disso, o projeto não conseguiu ser atrativo aos investimentos privados e não promoveu grandes transformações no território (LIMA, 2017). A OUC Água Branca

foi o primeiro projeto a ser proposto em São Paulo sob o discurso de que se tratava de um novo tipo de operação, cuja regulação dialogava com a crítica feita às primeiras experiências – de que resultaram em processos de construção especulativa de lugares (CASTRO, 2006; MARICATO, FERREIRA, 2002; FIX, 2007b). Assim, a OUC Água Branca incorporou novos dispositivos de regulação que, em tese, seriam capazes de produzir novos resultados com o mesmo instrumento.

A operação criou um perímetro expandido para distribuição dos recursos em áreas que não arrecadam, reservou 22% dos seus recursos para a habitação social, instituiu um grupo de gestão com representantes eleitos de forma direta, construiu um programa de obras que não parte de uma grande obra viária, e definiu um valor elevado dos CEPACS para financiar esse programa.

O primeiro leilão de Cepacs, em 2014, já mostrou, porém, que a operação nesses moldes não vingaria. Menos de 10% do previsto foi arrecadado, o que foi insuficiente para iniciar qualquer grande obra do programa. Por que o mercado investiria em uma operação com valor tão elevado de potencial construtivo e com um número considerável de contrapartidas sociais, se pode investir em outras áreas muito mais favoráveis, o que inclui as outras operações urbanas?

Mesmo que sejam possíveis estudos mais aprofundados sobre as motivações do fracasso deste primeiro leilão, principalmente porque ocorreu em um período de crise do setor imobiliário¹⁹, é certo que, ao menos o alto valor do Cepac é um grande impeditivo à adesão do mercado. Esta hipótese foi reforçada com o início do processo de revisão da Operação em 2016, menos de três anos após o seu início. O ponto central da proposta é a redução pela metade do valor dos certificados, bem como a criação de fatores de equivalência que tornam o potencial construtivo ainda mais barato nos primeiros anos após a revisão. A proposta inclui também a relativização ou a anulação de muitos parâmetros urbanísticos, principalmente aqueles que limitam o tamanho dos apartamentos e suas áreas não computáveis, permitindo uma maior liberdade de escolha dos produtos imobiliários mais rentáveis pelo mercado. E ainda, o processo de revisão tem atropelado o grupo de gestão, enquanto espaço de discussão e proposição. Em resumo, está sendo gestada uma revisão que defende a dissolução das poucas, mas importantes contrapartidas sociais incluídas no projeto, para que a operação se sustente financeiramente no futuro, isto é, para que seja atrativa aos parceiros privados. O processo de revisão encontra-se atualmente em tramitação.

A proposta da OUC Bairros do Tamanduateí (Projeto de Lei nº 723/2015) já reverberava em 2015 a leitura do fracasso da OUC Água Branca. Não por refletir sobre suas contradições enquanto instrumento e regulação, mas ao contrário, por iniciar o processo de abandono progressivo das contrapartidas, aprofundando e explicitando a orientação empresarialista da política urbana.

Conforme já apontamos nos textos anteriores, o projeto de lei desta Operação reforça os mecanismos que aumentam as garantias para o investimento privado, limitando ou desmontando contrapartidas. Os mais importantes são a criação de um “recorte-dentro-do-recorte”, isto é, um setor da Operação em que as contrapartidas não valem justamente onde o estoque de potencial construtivo é o maior; a invisibilização das questões habitacionais e a criação de

um modelo de gestão centrado em uma empresa de capital misto, que integra ativos públicos como garantia de implementação do projeto para os parceiros privados. O importante é que, no campo do discurso, permanece e se reforça a narrativa do interesse público do projeto e, mais uma vez, da sua condição como “uma operação urbana completamente diferente, que aprende com as anteriores”, mas com a particularidade, no caso de Água Branca, de que havia uma preocupação maior com sua viabilidade financeira, o que muito justifica as decisões tomadas pelos proponentes.

Inicia-se, na sequência, um processo de abandono das OUCs, que passam a ser vistas como projetos com contrapartidas sociais em excesso que afetam as possibilidades de adesão dos privados, ou recortes excessivamente grandes e heterogêneos, contendo muitas contradições e conflitos. O abandono das OUCs tem levado à proposição de projetos que adotam outros instrumentos urbanísticos, que já estavam presentes na revisão do marco regulatório, mas ainda não haviam sido mobilizados.

Após a OUC Bairros do Tamanduateí, o PIU Arco Tietê foi o segundo dos projetos da MEM a ser proposto, em 2016, conforme o calendário definido no Plano Diretor. Escolheu-se a Área de Intervenção Urbana (AIU) como instrumento. É um grande território, cuja estratégia de transformação foi concentrada em três recortes pequenos, cada um deles sendo uma AIU. Esse instrumento se diferencia das Operações Urbanas porque não utiliza os Cepacs como mecanismo de venda de potencial construtivo adicional, e sim a outorga onerosa concentrada, que também é um mecanismo de concentração dos recursos da recuperação da valorização da terra, mas não usa títulos financeiros – de outro modo, cria uma conta segregada para cada projeto no fundo que recebe a outorga de toda a cidade, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). A AIU diferencia-se, em outro aspecto, por ter seu processo de elaboração mais simplificado. Mesmo que também necessite da aprovação de uma lei específica para entrar em vigor, as AIUs não exigem estudos prévios de impacto ambiental e de vizinhança (EIA/RIMA e EIV/RIV), e sua conceituação no Plano Diretor, bem como as apresentações públicas de seus proponentes dão a entender que necessitam de projetos urbanos menos detalhados e mais flexíveis ao longo do tempo.

As propostas de outros PIUs menores, como os PIUs NESP e Vila Leopoldina e os PIUs para três terminais de ônibus e entornos, não indicaram, até o momento, quais serão os instrumentos utilizados na sua implementação. Contudo, pelos materiais publicamente divulgados que dispomos para análise, principalmente no caso do PIUs no entorno dos terminais de ônibus a serem concedidos para a iniciativa privada, entendemos que a intenção é adotar pequenas concessões urbanísticas. Nelas, não há a venda de potencial construtivo para financiar um projeto implementado pelo Estado. A concessionária – uma empresa ou consórcio de empresas – é encarregada da implementação do projeto, da gestão do equipamento e/ou do território, e pode obter sua remuneração através da exploração comercial dos espaços existentes (inclusive públicos) e da incorporação de empreendimentos em terrenos no perímetro da concessão (inclusive as terras públicas). Ainda que exija a elaboração de PIU, o Plano Diretor não detalha qual é o conteúdo dos projetos das Concessões

Urbanísticas, assim como faz para as AIUs e OUCs, e tampouco exige a aprovação de lei específica, podendo uma concessão ser implementada por decreto municipal, o que dá mais agilidade e limita o controle social do processo e dos seus objetivos.

A tendência, portanto, é de um ajuste de escala, tornando os projetos menores e mais fragmentados, e a opção por instrumentos mais flexíveis, uma vez que mesmo as Operações Urbanas, antes consideradas o lugar da flexibilização, tornaram-se excessivamente rígidas para as lógicas de mercado. A fragmentação e o ajuste de escala parecem ser estratégias que visam maior agilidade na elaboração e aprovação dos projetos, reduzindo barreiras políticas e espaços de discussão; equacionar a dimensão do território a ser transformado ao suficientemente necessário para a rentabilidade dos empreendimentos, e, conseqüentemente, descolá-los ao máximo do atendimento de demandas de interesse público, que eram necessárias nos grandes perímetros das operações urbanas, sobretudo no período em que passaram, contraditoriamente, a incorporar algumas demandas excluídas nas suas primeiras versões.

Os pequenos PIUs, restritos às quadras ou aos lotes de interesse do desenvolvimento imobiliário, não precisam incorporar perímetros expandidos, áreas de favelas, encortçadas ou de ZEIS, regiões com conflitos fundiários, ambientais ou de patrimônio, grandes disputas políticas ou quaisquer outras questões cujo enfrentamento não contribuirá diretamente com a expectativa de valorização da terra. Assim, as contrapartidas “de interesse público” que são previstas nesses projetos são ainda menos estruturantes que aquelas contidas nas Operações Urbanas, pelo que já mostram os programas de obras previstos para nos últimos PIUs propostos pela Prefeitura, sendo os mais recentes os PIUs para três terminais de ônibus.

Por outro lado, como espaço político de disputa possível entre interesses muito diferentes, a revisão da regulação urbanística mobilizou agentes da sociedade civil e do Estado em torno da elaboração de propostas que tentaram, em essência, se contrapor ou minimizar a lógica da rentabilidade e a subordinação dos instrumentos urbanísticos ao desenvolvimento imobiliário. Os agentes protagonistas destes esforços foram os movimentos de moradia – e as redes em torno desses movimentos – que, acampados na Câmara Municipal, pressionaram os vereadores até aprovação do Plano Diretor, acreditando no potencial de instrumentos como a Cota de Solidariedade, as ZEIS e as reservas de recursos em projetos urbanos para contribuir nas políticas habitacionais e fundiárias.

Algumas dessas propostas potencialmente poderiam servir a outro modelo de transformação urbana, mas sozinhas e envolvidas em um aparato regulatório mais amplo, mobilizado pelo Estado-capital, servem ou servirão apenas como garantia de algumas contrapartidas de interesse comum ou redução de danos. Assim, ou são intrinsecamente insuficientes, ou foram desconstruídas, perdendo seu potencial de promover grandes impactos, ou foram reapropriadas, atuando para objetivos opostos àqueles para que foram pensadas.

Um destes foi a Cota de Solidariedade, elaborada com base nos conceitos de *inclusionary zoning* e que será objeto de desenvolvimento no próximo texto. Outro instrumento são as ZEIS, implementadas em São Paulo desde o Zoneamento de 2004 (Lei Municipal nº 13.885/2004), e que também foram

objetos de disputa na revisão mais recente do marco regulatório da política urbana. A disputa aconteceu principalmente em torno da definição dos perímetros e da sua quantidade. Estudos mais detalhados como Rolnik & Santoro (2013) e Santo Amore (2013) refletem sobre as efetividades e inefetividades do instrumento no contexto em que se insere e argumentam sobre a impossibilidade de atribuir a ele, sozinho, importância central no acesso à terra para produção habitacional.

Entretanto, ainda que as ZEIS não tenham sido, quando implementadas, tão eficazes quanto se esperava no momento de sua concepção, e ainda que seja injusto depositar apenas nesse mecanismo muitas das esperanças de políticas urbanas e habitacionais reformistas, é importante ressaltar a sua importância fundamental nos processos de resistência à remoções, quando áreas ocupadas por assentamentos de baixa renda – pensões, cortiços, favelas, ocupações de terra ou de edifícios – estão demarcadas como ZEIS. Quer dizer, ainda que de uma forma construtiva – para promover projetos de regularização e urbanização ou produzir novas unidades – as ZEIS não tenham sido eficazes, ao menos como dispositivo de reação às ameaças, principalmente de grandes projetos urbanos, elas têm sido fundamentais. Um dos poucos pontos em que conseguem se apoiar os agentes que resistem.

Por isso, parece importante que a regulação orientada pelos interesses do Estado-capital e os agentes que a tencionam neste sentido se esforcem no enfraquecimento das ZEIS. O resultado quantitativo dessas Zonas, ao final do processo de revisão do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento trouxe algumas perdas pontuais de perímetros, mas no geral, ganhos de área, considerando todo o município. Contudo, o processo de revisão foi pautado por grandes ameaças, sejam as resistências às ZEIS nos debates públicos, mas principalmente o caso do Projeto de Lei 157/2015, que propôs alternativas à produção de HIS em ZEIS, e exigiu grande mobilização dos movimentos e suas redes em defesa destas zonas, até que se fosse repensado o projeto.

Foi concebida também no processo de revisão do marco regulatório uma distorção importante. As ZEIS 5 ou “ZEIS de Mercado”, um novo tipo de ZEIS, foram criadas como reserva de terra para projetos de HMP – Habitação de Mercado Popular, destinada a uma demanda de 6 a 10 salários mínimos, cujo acesso à habitação por meio de mecanismos de mercado não nos parece uma questão central, sobretudo se comparada a demanda por HIS, principalmente as faixas de renda de até 3 salários mínimos ou sem nenhuma renda. Dessa forma, podemos enxergar nas ZEIS a apropriação da regulação para finalidades distintas daquelas para as quais foram pensadas.

E por último, é importante citarmos que a atual gestão (João Doria, PSDB, 2017-) avança em outras frentes de regulação, que não o marco regulatório tradicional. O avanço tende a aprofundar a gestão urbana empresarialista, em um movimento de continuidade dos processos de regulação da desregulamentação, inclusive dando continuidade às intenções já antes colocadas, acionando, articulando ou reestruturando instrumentos já existentes, concebidos nas gestões anteriores.

A narrativa de São Paulo contribui para entendermos o processo de re-

regulação ou da produção de outras regulações em direção ao aprofundamento do empresariamento urbano e da lógica da rentabilidade do capital financeiro investido nas políticas públicas. Os instrumentos para a rentabilidade estão contidos no marco regulatório, e não são mais flexibilizações ou exceções. O Plano Diretor, bem como a definição dos instrumentos urbanísticos, são espaços de disputa, mas não podem encarnar sozinhos o imaginário de mecanismo de oposição à cidade construída para a renda, porque estão inseridos em uma lógica de política urbana em que o Estado-capital é o mais forte agente de construção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui apresentada dos aparatos regulatórios urbanísticos em aplicação nos quatro municípios estudados atesta que o Estado tem alimentado o processo de regulação da desregulamentação do qual destacamos: (1) reserva de territórios da flexibilização; (2) fragmentação/diminuição dos projetos urbanos; (3) planos diretores como estabelecimento de patamar de negociação da política urbana; (4) regulamentação ainda como espaço de disputa; (5) projetos que atendem às morfologias do mercado global financeirizado conformando paisagens semelhantes nos diferentes municípios.

Primeiramente, destaca-se a reserva de territórios para uma maior flexibilização da legislação urbana voltada a atender as expectativas do mercado imobiliário. Em Fortaleza, isso foi implementado na revisão da LUOS por meio das ZEDUS, em Vespasiano são implementadas as Zonas de Uso Programado e, em São Paulo, foi criada a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) no novo Plano Diretor em 2015. Guardada suas devidas diferenças, ambas têm em comum a criação de territórios de exceções às regras e ao zoneamento padrão do município, passando a possuir regulação especial e flexível.

Em segundo lugar, destaca-se a tendência à fragmentação e à diminuição dos projetos urbanos, verificando-se a substituição do instrumento da OUC por instrumentos mais simples e com menor área de intervenção, como a OUS em Belo Horizonte e o PIU em São Paulo. A desregulamentação feita, nestes casos, leva à retirada de alguns elementos do seu conteúdo reconhecidos como “dificultadores” para sua tramitação e aprovação, dentre os quais temos a tentativa de redistribuição a partir das exigências de contrapartidas “sociais”, a necessidade de lei específica, a realização de audiências públicas para aprovação da operação, a constituição de conselho gestor da operação com representantes da sociedade civil incluindo os moradores da área, a formulação de plano de desenvolvimento social e econômico para as comunidades diretamente atingidas.

No caso de Fortaleza, as OUCs não esbarraram nessas dificuldades, visto que o Município simplesmente ignorou o conteúdo mínimo exigido em lei, em especial os elementos de participação e de tentativa de redistribuição. Além disso, essas já nasceram com pequeno, sem utilização de porte, sendo as vezes destinada à implementação de um único empreendimento, similares às OUSs e aos PIUs. As barreiras para a implementação desse instrumento no município provavelmente estiveram sempre mais ligadas à demanda e às características

específicas do mercado imobiliário local, o que pode ter levado à utilização mais intensa da outorga onerosa e sua ampliação para quase a totalidade dos empreendimentos no município. Deste modo, constata-se que a fragmentação e diminuição das OUC em Fortaleza se deu mais pela sua substituição pelo instrumento da outorga onerosa do direito de construir e do direito de alterar o uso²¹.

O terceiro ponto, observado nos três municípios, é a nova função dos planos diretores tornando-se patamares de negociação da política urbana. Verifica-se que em seus conteúdos são criados instrumentos voltados para a rentabilidade, assim como regulamentações que funcionam como parâmetros iniciais para negociações entre o Estado e o mercado imobiliário, desmontando as perspectivas de um planejamento socioterritorial integrado.

Ainda assim, é possível observar, como quarto ponto, que nos vários casos a regulamentação urbana ainda é um espaço de disputa. Destaque para as tentativas de elaboração e implementação de instrumentos redistributivos como as ZEIS e a Cota de Solidariedade, que apesar de constantemente esbarrarem diante da lógica da rentabilidade, permanecem como pautas e bandeiras de luta de alguns movimentos sociais e de setores da academia.

Com quinto e último ponto, vale ressaltar uma característica comum a grande parte dos projetos viabilizados por meio dessas diversas estratégias de flexibilização — a difusão de uma imagem ideológica dominante de uma arquitetura monumental de torres corporativas envidraçadas, centros de compras e convenções, mobilizando muitas vezes uma arquitetura de grife, internacional e icônica. Uma imagem atraente aos olhos do capital global e exigida para a inserção e competição das cidades no circuito do consumo capitalista de elite numa escala mundial (FERREIRA, 2003). Assim, observa-se uma produção de morfologias identificáveis num mercado global financeirizado, mesmo que esse capital não esteja presente nesse território. As imagens seguintes exemplificam alguns projetos frutos dessa lógica nos quatro municípios discutidos ao longo deste artigo.

Por fim, é importante destacar que, ao mesmo tempo em que é possível identificar processos comuns aos quatro municípios e provavelmente a diversos outros, também é possível identificar particularidades e especificidades nestes processos. Em São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo, observa-se mais a incorporação de novos instrumentos baseados em outros pré-existentes, porém, com uma “nova” modelagem que atende melhor aos interesses do setor imobiliário. Já em Fortaleza e Vespasiano, a regulação desregulamentada busca muito mais a ampliação das áreas do município que podem ter seus índices flexibilizados, mesmo que isso contrarie o disposto no plano diretor.

Em São Paulo, as relações com o capital financeirizado, os fundos de investimentos imobiliários atrelados a essas parcerias e ao setor público saltam mais aos olhos. Em Fortaleza, essas relações são mais tímidas. O setor imobiliário local é mais fechado e resistiu por mais tempo à abertura de capital.

Essas e outras diferenças acontecem por motivos que merecem ser aprofundados, podendo os mesmos estar relacionados a alguns fatores, dentre os quais: a força e a estrutura das instituições públicas, as características

particulares do setor da construção e incorporação imobiliária de cada município, os diferentes tipos de relação e influência entre o privado e o público. Contudo, pode ser uma questão de tempo para que Fortaleza passe a apresentar processos mais parecidos aos de São Paulo e Belo Horizonte, tendo em vista a disseminação destas práticas rotuladas e exportadas como inovações. ✓

AALBERS, M. B.
Regulated deregulation.
In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (Eds).
Handbook of Neoliberalism.
Routledge, London, 2016. n. p.

BELO HORIZONTE, O.U.S.
Operações Urbanas Simplificadas.
Disponível em:
<<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=planejamentourbano&idConteudo=234634>>.
Acesso em: ago. 2017.

BELO HORIZONTE.
Revista Balanço PBH (2007-2016).
Disponível em:
<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pidPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=contaspublicas&lang=pt_BR&pg=6420&tax=27413>.
Acesso em: ago. 2017.

CASTRO, L. G. R. de.
Operações urbanas em São Paulo - interesse público ou construção especulativa do lugar?
Tese de Doutorado.
São Paulo: FAUUSP, 2006.

FERREIRA, J. S. W.
São Paulo: o mito da cidade-global.
Tese de Doutorado.
São Paulo: FAUUSP, 2003.

FIX, M.
São Paulo: cidade mundial? Fundamentos financeiros de uma miragem.
Dissertação de Mestrado.
Departamento de Sociologia da FFLCH-USP, 2003.

FIX, M.
A "fórmula mágica" da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo.
Urbanismo: dossiê São Paulo — Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB, p. 185-198, 2004.

FIX, M.
São Paulo cidade global: Fundamentos financeiros de uma miragem.
São Paulo: Boitempo, 2007a.

FIX, M.
Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada.
Boitempo Editorial:
São Paulo, 2007b.

FIX, M.
Uma ponte para a especulação: a arte da renda na montagem de uma "cidade global".
Caderno CRH (UFBA), v. 22, p. 41-64, 2009.

HARVEY, D.
Neoliberalismo: história e implicações.
5 ed. São Paulo:
Edições Loyola, 2014.

LIMA, P.
Habitação social em projetos de reestruturação urbana: o novo e o velho na OUC Água Branca em São Paulo.
Em: XVII Encontro da ANPUR.
São Paulo, 2017.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W.
Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?
Em: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras/Organizadora Leticia Marques Osório.
Porto Alegre/São Paulo, 2002.

MENDONÇA, J. G. de.
Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo?
In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, J. G. de; FARIA, C. A. P. de (Org.). *Metrópole: território, sociedade e política – o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte.* Belo Horizonte: Editora Pucminas, 2008.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F.
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária.
Em: Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, 2013.

SANTO AMORE, C.
Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade.
Tese de Doutorado.
São Paulo: FAUUSP, 2013.

SANTORO, P. F.
O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia de rentabilidade da terra e do direito à cidade nos grandes projetos urbanos.
Em: XVI Encontro da ANPUR.
Belo Horizonte, 2015.

BRASIL.
Lei nº 10.257, de 10/06/2001.
Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BELO HORIZONTE.
Decreto nº 15.678, de 05/11/2014.
Institui procedimento para obtenção de licença urbanística para a conclusão de obras inacabadas no Município.

Decreto nº 16.505, de 15/12/2016.
Estabelece o procedimento para a instituição de Operações Urbanas Simplificadas no Município.

Lei nº 1.747, de 09/12/1969.
Autoriza a constituição da superintendência de desenvolvimento da capital - SUDECAP.

Lei nº 5.953, de 31/06/1991.

Autoriza o Executivo a constituir e organizar uma sociedade de economia mista sob a denominação de Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A - BHTRANS - e dá outras providências.

Lei nº 6.326, de 18/01/1993.

Dá nova regulamentação ao fundo municipal de habitação popular e dá outras providências.

Lei nº 7.165, de 27/08/1996.

Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

Lei nº 7.166, de 27/08/1996.

Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município.

Lei nº 9.959, de 20/06/2010.

Promulgação de Dispositivo Vetado.

Lei nº 10.003, de 25/11/2010.

Autoriza a criação de sociedade sob o controle acionário do Município de Belo Horizonte e estabelece outras disposições relativas à atuação da entidade. Alterada pela Lei nº 10.699/2010.

Portaria nº 4.927/2009.

Constitui o Grupo Executivo de Acompanhamento de Licenciamento e Implantação de Empreendimentos.

FORTALEZA.

Lei nº 8.503 de 26/12/2000.

Estabelece diretrizes para realização da Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió.

Lei Complementar nº 62, de 02/02/2009.

Plano Diretor Participativo. Diário Oficial do Município em 13 de março de 2009.

Lei nº 8.915, de 23/12/2004.

Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó.

Lei nº 9.333, de 28/12/2007.

Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Jockey Clube.

Lei nº 9.778, de 24/05/2011a.

Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga.

Lei nº 9.857, de 22/12/2011b.

Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu.

Lei Complementar nº 10.333, de 01/04/2015.

Diário Oficial do Município, 09 de abr. 2015a.

Lei Complementar nº 10.335, de 01/04/2015.

Diário Oficial do Município, 09 de abr. 2015b.

Lei Complementar nº 10.431, de 22/12/2015.

Diário Oficial do Município, Fortaleza, 30 de dez 2015c.

Lei nº 10.404, de 13/10/2015d.

Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga.

Lei nº 10.403, de 13/10/2015e.

Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Osório de Paiva.

Lei Complementar nº 236 de 11/08/2017.

LUOS, 2017.

SÃO PAULO.

Lei nº 13.885, de 25/08/2004.

Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo.

Lei nº 15.893, de 07/11/2013.

Operação Urbana Consorciada Água Branca.

Lei nº 16.050, de 31/06/2014.

Plano Diretor Estratégico.

Projeto de Lei nº 157/2015.

Dispõe sobre o atendimento das exigências de destinação de área construída em ZEIS, nos termos do artigo 55 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

Projeto de Lei nº 723/2015.

Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí.

Lei nº 16.237, de 14/07/2015.

Dispõe sobre o atendimento das exigências de destinação de área construída em ZEIS, nos termos do artigo 55 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

Lei nº 16.402, de 22/03/2016.

Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo.

Minuta Participativa do PIU Arco Tietê.

2016.

Minuta Participativa do PIU Terminal Campo Limpo.

2017.

Minuta Participativa do PIU Terminal Capelinha.

2017.

Minuta Participativa do PIU Terminal Princesa Isabel.

2017.

Projeto de Lei nº 367/2017.

Disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização - PMD; introduz alterações na Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015.

Projeto de Lei nº 404/2017.

Dispõe sobre a alienação dos bens imóveis que especifica no âmbito do Plano Municipal de Desestatização - PMD.

Minuta Participativa da Revisão da OUC Água Branca.

2017.

Lei nº 16.703/2017. Disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização – PMD; introduz alterações na Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015.

VESPASIANO.

Lei Complementar nº 02/2006.

Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Vespasiano e dá outras providências.

Lei Complementar nº 03/2007.

Reformula as normas de uso, ocupação e parcelamento do solo no município de Vespasiano.

Lei Complementar nº 055/2015.

Altera a Lei Complementar nº 03, de 18 de dezembro de 2007.

Lei Complementar nº 10/2009.

Dispõe sobre alterações na Lei Complementar nº 003/07 e na Lei no 1.988/02 que dispõe sobre o uso residencial multifamiliar e dá outras providências.

Lei Complementar nº 17/2011.

Dispõe sobre alterações na Lei Complementar nº 10/2009 e seus Anexos.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E HABITAÇÃO SOCIAL

VÍNCULOS PERVERSOS

Paula Freire Santoro
LABCIDADE FAUUSP

Pedro Lima
LABCIDADE FAUUSP

Pedro Mendonça
LABCIDADE FAUUSP

Disponibilizar terra e moradia para famílias que compõem o quadro de necessidades habitacionais sempre foi um desafio enorme para as cidades, usualmente apresentado por incontáveis textos alarmistas que constatam que a maior parte do território urbanizado do planeta é constituída por assentamentos urbanos precários. O quadro de necessidades habitacionais do município de São Paulo é considerável, e apresenta grande diversidade: 913 mil famílias em assentamentos precários (favelas, loteamentos, cortiços, conjuntos), 15 mil pessoas em situação de rua, 103 mil famílias em coabitação indesejada, 187 mil com ônus excessivo com aluguel, 47 mil em situação de adensamento excessivo e uma previsão de 147 mil novas famílias com necessidades futuras em função do crescimento demográfico a serem atendidas até 2032 (PMH, 2016)¹. Esta diversidade requer políticas diversas, como urbanização de favelas, redução de densidade habitacional, melhorias habitacionais, regularização fundiária, a produção de novas unidades, entre outras.

No entanto, as políticas urbanas e habitacionais brasileiras têm concentrado esforços e recursos principalmente na produção de novas unidades, cuja dimensão têm mobilizado os agentes na construção desta política e diminuído o fôlego e o volume de recursos de políticas como urbanização de favelas ou melhorias em cortiços, por exemplo. A provisão habitacional sempre teve e tem cada vez mais um lugar central na política, essencial para a reprodução do sistema político-econômico, impondo pautas e agendas inclusive aos movimentos sociais por moradia que, pressionados pela escassez de possibilidades de programas abertos, acabam aderindo a estes, mesmo que reforcem mecanismos históricos e perversos de ocupação do território.

Mais recentemente, o discurso da moradia tem sido combinado com a narrativa neoliberal que se apoia na ideia da incapacidade dos governos financiarem transformações e na concepção ideológica de que o mercado seria mais eficiente (e menos corrupto), sugerindo formas de acionamento do mercado privado para substituir um universo de habitações precárias por novas unidades – supostamente mobilizando recursos, mas, como veremos adiante, utilizando, na prática, um volume considerável de recursos públicos.

1

A estimativa em 2013, quando dos estudos para o Plano Diretor Estratégico era ainda maior, de 230 mil novas unidades.

Uma das formas contemporâneas desta substituição se dá a partir do que é conhecido internacionalmente como “políticas habitacionais inclusivas”. Estas usam o sistema de planejamento urbano para criar “habitações a preços acessíveis” – termo traduzido do inglês *affordable housing* – que consistem em soluções habitacionais para famílias com rendas baixas ou moderadas, cujo “preço acessível” é definido quando a família compromete, em geral, menos que 30% de sua renda. Na maioria das vezes, as políticas inclusivas estão associadas a mecanismos de recuperação da valorização da terra em que contrapartidas obtidas a partir das dinâmicas do mercado imobiliário, são utilizadas para promover habitação a preços acessíveis, geralmente através da produção de novas unidades (CALAVITA; MALLACH, 2010).

Contudo, por dependerem de uma dinâmica aquecida do mercado, acabam funcionando como indutoras de novas frentes imobiliárias e, nesse percurso, promovem distorções no objetivo central que as justifica. O resultado mais grave é que, ao final, não conseguem atender (e nem são integralmente concebidas para) as famílias com rendas muito baixas, que no caso compõem mais de 92% do déficit habitacional brasileiro² e 59% do déficit do município de São Paulo³ – e, contraditoriamente, podem colaborar para processos de valorização da terra.

O tema está na agenda internacional, estimulado por instituições que influenciam as ações dos governos pelo mundo, como o Banco Mundial (2017)⁴ ou, bem sintetizado, por exemplo, em relatório da consultoria McKinsey, que em relatório de 2014 sugere algumas ações para redução do custo da moradia. Dentre elas, indica que a habitação para os mais pobres é mobilizada justamente para destravar terrenos ou liberar terra na localização correta (MCKINSEY, 2014, p. 4). Nesta linha, em São Paulo, terrenos mais centrais, com situação jurídica complexa ou públicos bem localizados, estão sendo cedidos à parceria público-privada - PPP Habitacional. Outras ações seriam reduzir custos de construção, com o emprego de tecnologias baratas e economia de energia, ou reduzir custos financeiros para compradores e empreendedores, o que pode se dar através de ganhos de escala, ou com redução dos custos financeiros para compradores e empreendedores, via redução de impostos e taxas para a construção/produção, além de políticas de estímulos urbanísticos e subsídios habitacionais. São Paulo está incorporando esta agenda nas propostas de transformações urbanas.

Há, portanto, uma paulatina transformação da moradia adequada em problema técnico e tecnocrático – com soluções que envolvem incorporação de novas tecnologias, novas formas de gestão dos serviços habitacionais, aumento dos proprietários privados, e ampliação e utilização das formas de regulação da transformação urbana para este objetivo, menosprezando as necessidades habitacionais em suas dimensões sociopolíticas (MADDEN, MARCUSE, 2016).

A perversidade desta abordagem consiste no fato das necessidades sociais ficarem subordinadas às agendas econômicas em que a habitação inclusiva passa a servir como justificativa para a regulação e para as transformações urbanas exclusivas e concentradoras. A regulação urbana tem sido desenhada e justificada pela produção de habitação de interesse social, fato que esconde e legitima operações imobiliárias mais complexas, com resultados residuais no campo da provisão de habitação, especialmente frente à quantidade, diversidade e complexidade das necessidades habitacionais presentes no território

2

O déficit urbano por renda 2006 utilizado para elaboração do Plano Nacional de Habitação mapeou que 65% das que compõem o déficit possuem renda até R\$ 600,00 e 27% renda entre R\$ 600,00 e R\$ 1.200,00, somando 92% do déficit.

3

Considerando os dados referentes a famílias de 0 a 3 salários mínimos (PMS/Sehab, 2016).

4

Ver *Housing finance*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/housing-finance>>. Acesso em: out. 2017.

(SANTORO, 2015). Esta subordinação acontece em São Paulo desde as Operações Interligadas, Operações Urbanas, entre outros instrumentos já criticados nesta publicação, que passaram a incorporar e mobilizar no discurso a produção de habitação de interesse social e de mercado popular como justificativa para transformações de interesse do mercado, com garantia de interesses públicos de forma residual ou adiando a produção destes para depois da garantia dos interesses do mercado.

Em São Paulo, as frentes imobiliárias e as políticas habitacionais terminaram, na última década, encarecendo os preços da terra, e produzindo menos unidades do que o número de deslocados e removidos provocado pelas próprias operações. O deslocamento populacional não é uma operação que se dá apenas na implantação de infraestrutura, também se dá face aos efeitos de aumento do preço da terra (para compra e aluguel) e, perversamente, também se dá para que terrenos ocupados por população vulnerável, sejam “liberados” para alavancar operações que envolvem, até mesmo, produzir novas unidades habitacionais, ou mesmo para a terra sirva de garantia às parcerias público-privadas.

COMO
ESSE CENÁRIO
SE CONSTRÓI?

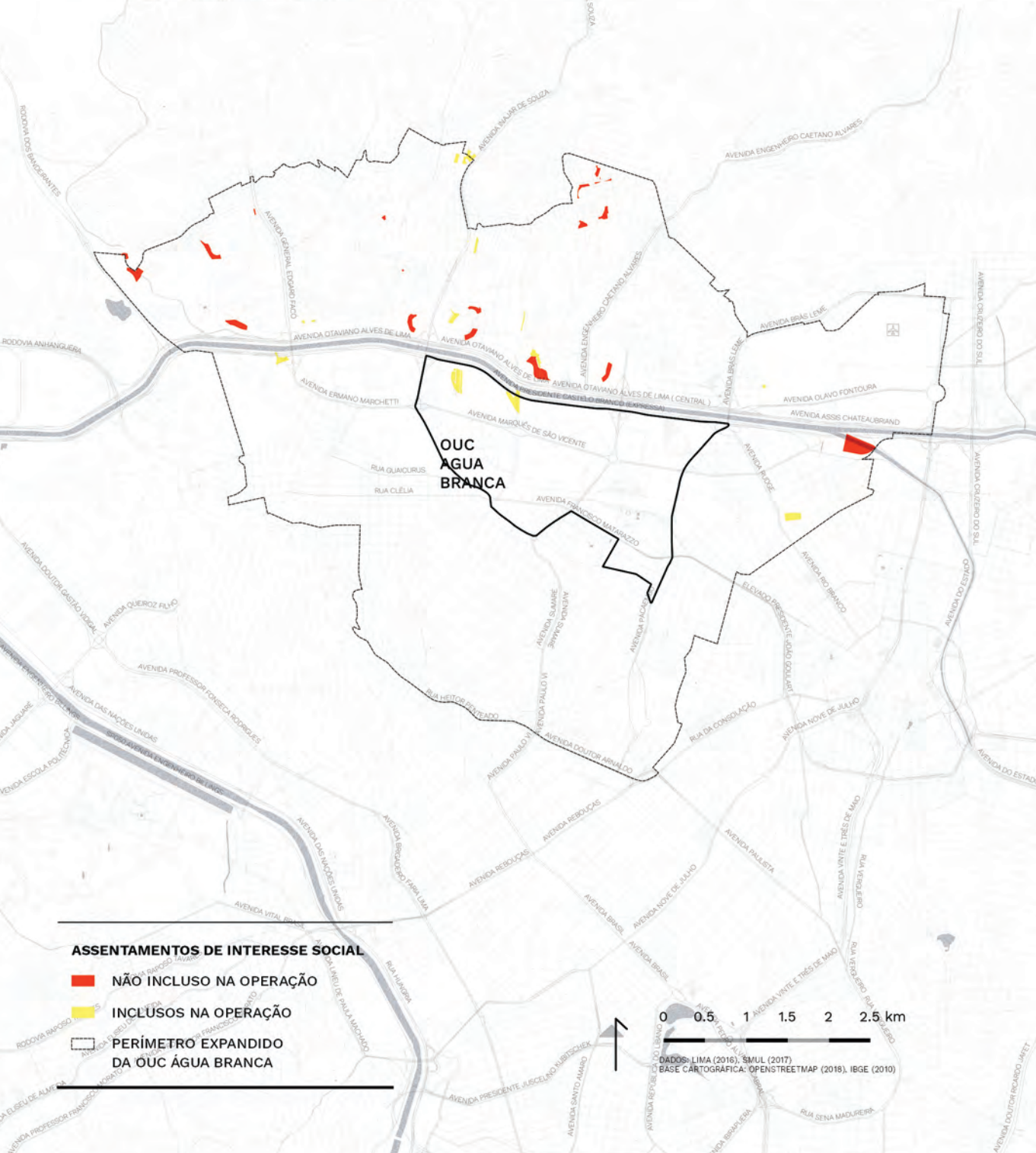
A INVISIBILIDADE DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS. Muitos dos planos e projetos de reestruturação urbana propostos em São Paulo subdimensionam a quantidade, a diversidade e a complexidade do quadro de necessidades habitacionais nas áreas onde se realizam. O que se vê é um desconhecimento das formas, localização e do grau de vulnerabilidade das famílias afetadas pelos projetos, fundamentais para entender os impactos presentes e futuros e assim definir estratégias habitacionais. Trata-se de um descolamento da proposta de política habitacional da realidade local, uma invisibilidade que estrutura e justifica o atendimento com a produção de novas unidades.

Na Operação Urbana Consorciada Água Branca (Lei Municipal nº 15.893/2013), por exemplo, verificou-se que um número significativo de assentamentos precários não foi identificado, nem a variedade das formas de precariedade mensuradas, mesmo estando estes dados disponíveis oficialmente. Embora a lei incluía um mapeamento e uma lista de “núcleos habitacionais a requalificar”, os dados oficiais desconsiderados pela Operação mostram que o número de assentamentos listados é menor que a metade do que de fato existe no território: das 32 favelas existentes, apenas 17 são consideradas. Além disso, os loteamentos irregulares não foram listados, a grande maioria dos conjuntos habitacionais com irregularidades ou precariedades não foi incluída, e as ocupações dos espaços residuais de conjuntos habitacionais, os cortiços, as pensões e outras precariedades dispersas no território, bem como a população em situação de rua não foram sequer mencionados. Ainda que a Operação reserve recursos e tenha uma meta de 5 mil atendimentos habitacionais, não planejou como seria gerida a política habitacional do projeto e apenas os assentamentos descritos em uma lista anexa à Lei da Operação, que não são necessariamente os mais precários, podem receber investimentos – os demais até podem ser atendidos, mas depois que todos os listados forem contemplados (LIMA, 2017).

Antes mesmo da aprovação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Lei Municipal nº 13.260/2001), outro exemplo estudado, muitos

1. ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL INCLUÍDOS E NÃO INCLUÍDOS NA OUC ÁGUA BRANCA

CENTRO EXPANDIDO - SÃO PAULO, SP



esforços foram empreendidos na remoção de favelas nas proximidades ou nos próprios setores onde se proporia a maior transformação via desenvolvimento imobiliário, com muitas das famílias removidas (FIX, 2007). Com a operação em vigor, foram elaborados estudos que melhor identificaram as favelas no perímetro do projeto, ampliando de 6.500 (1987), para 8.500 (2009) e hoje 12 mil (2012) o número de famílias consideradas como demanda habitacional (SANTORO, MACEDO, 2014). Porém, estes estudos estiveram sempre relacionados à implementação de projetos de infraestrutura, planejando remoções para abertura das frentes de obra, e definindo atendimentos compensatórios, como no caso de um projeto de túnel e parque linear (LIMA, 2016). Embora tenha havido o reconhecimento de assentamentos precários ao demarcá-los como Zeis, a remoção foi o processo utilizado, visando posterior relocação ou indenização.

Entre maio e setembro de 2016, foram feitas visitas de campo na região, conversas e oficinas com especialistas e lideranças de movimentos de moradia que realizam e mantêm ocupações nas áreas centrais de São Paulo, trabalhando historicamente com moradores do que inicialmente era identificado como "cortiços".

Já a Operação Urbana Consorciada Faria Lima (Lei Municipal nº 13.769/2004) tem em seu perímetro apenas um núcleo habitacional de interesse social, a Favela Coliseu, além de outras duas favelas em perímetros contíguos – a Real Parque e a Panorama, citadas na lei da Operação sem informações quantitativas ou qualitativas das suas necessidades. Considerando dados oficiais, estes núcleos totalizam mais de 2 mil domicílios (Sehab/Habi, 2016 *apud* LIMA, 2016), enquanto seriam construídas entre 1.200 e 1.300 unidades novas, após a remoção integral das famílias da favela Real Parque e Panorama. Outras necessidades, que certamente existem, não são mencionadas. Este é um caso em que a estimativa oficial, mesmo que incompleta, é maior que as unidades a serem produzidas.

O debate sobre a proposta de Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí em São Paulo (Projeto de Lei Municipal nº 723/15) é outro exemplo que mostra o subdimensionamento, a invisibilidade e a diversidade das situações de precariedade urbana de áreas centrais atuais, bem como as vulnerabilidades sociais presentes no território (SANTORO *et al.*, 2017). Os dados oficiais mostram a existência de 17 favelas, que totalizam pouco mais de 22 mil domicílios, uma vez que o perímetro contém a favela de Heliópolis, uma das maiores de São Paulo, além de 400 imóveis encortiçados (GeoSampa, 2016 *apud* LIMA, 2016, p. 242-243).







Entretanto, o LabCidade FAUUSP e a Peabiru realizaram uma pesquisa exploratória para identificar estas situações ⁵, que revelou um quadro muito mais complexo (SANTO AMORE; SANTORO, 2016). Os resultados mostraram que há uma grande diversidade de tipologias habitacionais precárias, de formas de morar, para além do que estava identificado inicialmente como "cortiço". O cortiço como tipologia habitacional "genérica" – que a literatura sobre habitação consagrava juntamente com as favelas ou loteamentos populares – já não explica por si a precariedade em áreas centrais ou consolidadas. Mais que isso, a definição de cortiço utilizada institucionalmente em São Paulo, presente na Lei Moura (Lei Municipal nº 10.928/1991), que regulamenta estas situações não dá conta de descrever a diversidade das tipologias de moradias precárias. Há um universo muito amplo de formas de acesso, de características construtivas, de relações sociais, de preço do aluguel, renda e perfil das famílias. Entre os entrevistados, por exemplo, o termo mais utilizado é "pensão", e inúmeros são os tipos de pensão que existem. As moradias precárias dispersas encontradas não podem ser tratadas isoladamente, formam áreas encortiçadas. Mostrou-se a

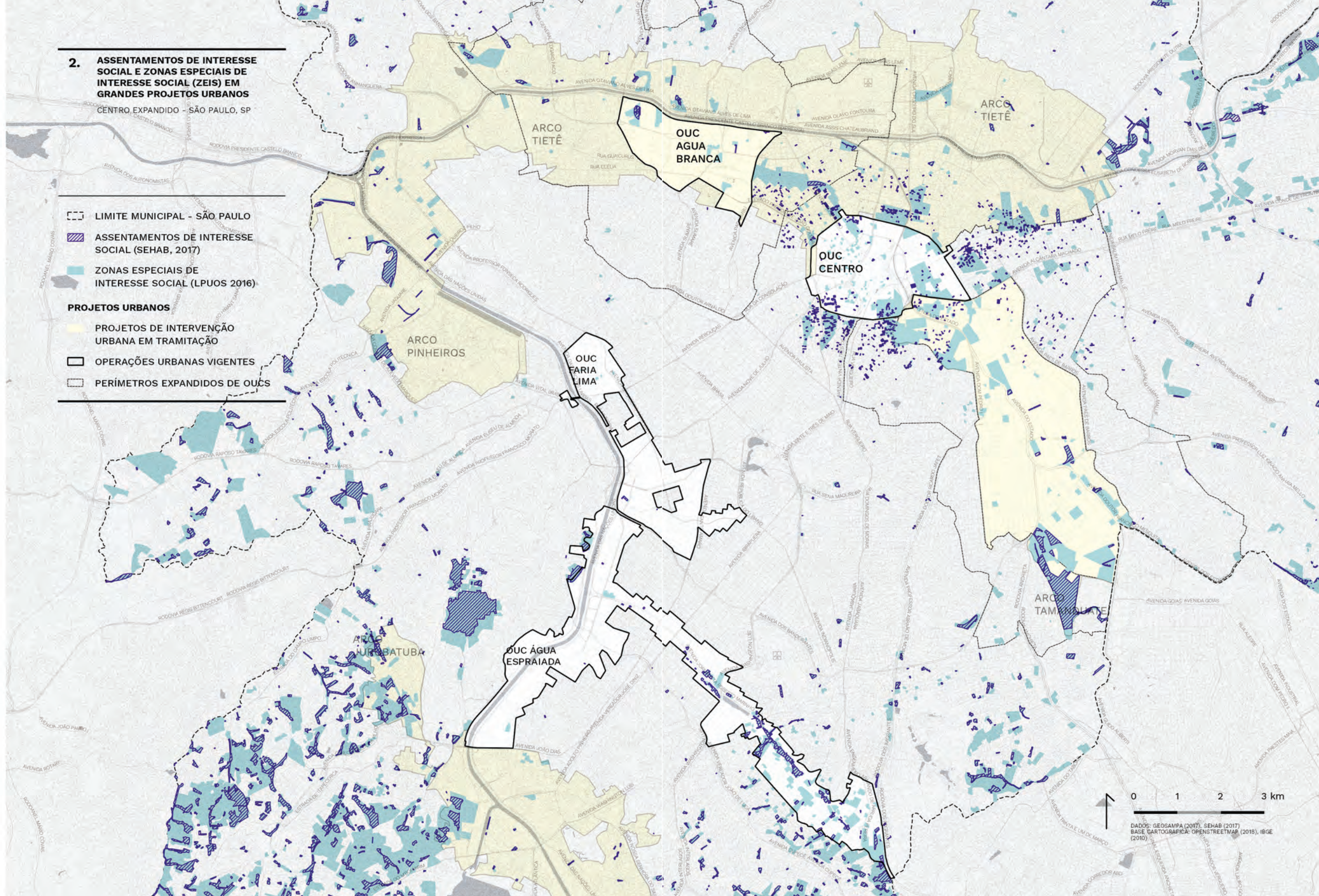
Beira-Mar: uma das muitas favelas não identificadas pela OUC Água Branca. [Paula Santoro e Pedro Lima, 2015]



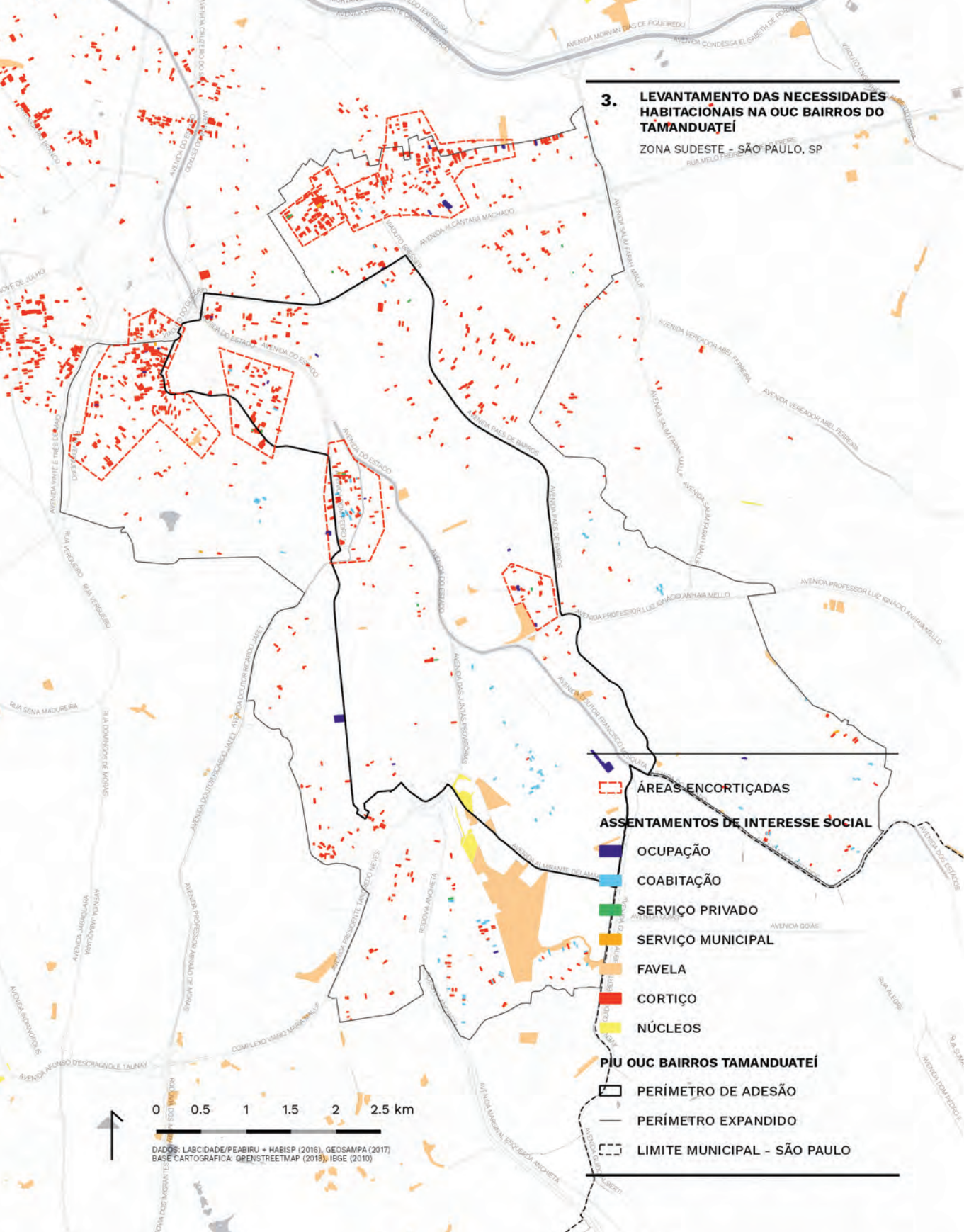
2. ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL E ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) EM GRANDES PROJETOS URBANOS

CENTRO EXPANDIDO - SÃO PAULO, SP

-  LIMITE MUNICIPAL - SÃO PAULO
-  ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL (SEHAB, 2017)
-  ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (LPUOS 2016)
- PROJETOS URBANOS**
-  PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA EM TRAMITAÇÃO
-  OPERAÇÕES URBANAS VIGENTES
-  PERÍMETROS EXPANDIDOS DE OUCs



DADOS: GEOSAMPA (2017), SEHAB (2017)
BASE CARTOGRÁFICA: OPENSTREETMAP (2018), IBGE (2010)



insuficiência de se fazer um censo de cortiços: mesmo nas regiões que já contavam com mapeamento mais detalhado, foram encontradas moradias precárias que “nascem” e “morrem” de imóveis que passam a servir de cortiços e pensões, outros que são “requalificados”, mudam de uso ou são demolidos – confirmando pesquisas sobre o tema (KOHARA, 2016). Estas habitações precárias, contudo, se mantêm na mesma região, delimitando “áreas encortija-das”, e de que são marcadas por necessidades não apenas habitacionais, mas urbanas, que exigem para seu enfrentamento, intervenções urbanas e ações e estratégias interdisciplinares.

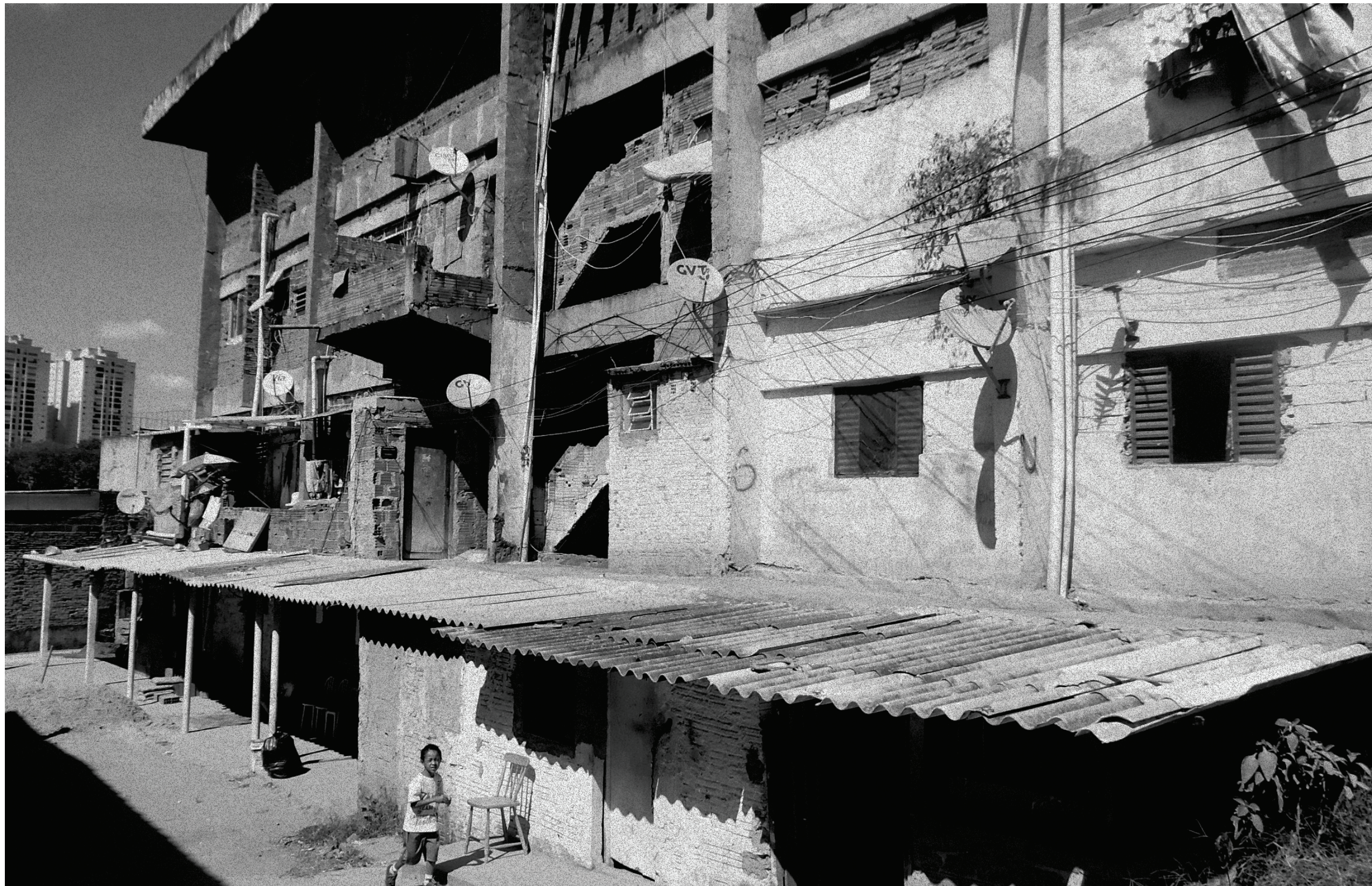
O estudo revelou condições de vida que somam vulnerabilidades: as inseguranças da condição de estrangeiro, imigrante ou refugiado; a violência contra a mulher e outras questões de gênero; a ausência da figura masculina (companheiro ou pai) e a existência de famílias monoparentais, com mulheres chefes de família e muitos filhos ainda pequenos; o trabalho “autônomo” viabilizado no limite da precarização e, ainda assim, associado à produção formal da indústria; o “nomadismo involuntário” provocado por conflitos familiares, despejos, incêndios e outras instabilidades em relação à moradia; o “mundo do crime”, tráfico e consumo de drogas; a polícia e o sistema prisional. Para dar apoio à superação destas vulnerabilidades, atuam diversas igrejas e seus projetos; há solidariedade entre os próprios moradores (os estrangeiros e refugiados, de maneira patente); há “ações sociais” diversas, mais ou menos institucionalizadas ou formalizadas na rede de assistência social, particularmente aquelas focadas no trabalho com população em situação de rua. Cada uma dessas questões é complexa e todas estão intimamente relacionadas.

Essas vulnerabilidades presentes na vida cotidiana das pessoas com quem nos deparamos no trabalho de campo parecem se articular na conformação de uma informalidade estruturante: na condição mais elementar da cidadania, que é ter um documento, nas composições e relações familiares, nas relações de trabalho ou com as instituições. A informalidade é, contudo, apenas mais um aspecto da questão. A moradia, sua localização e sua habitabilidade são parte de um sistema complexo de necessidades, compondo as estratégias mais elementares de sobrevivência.

As muitas sobreposições de vulnerabilidades das famílias não são apenas habitacionais. Há uma relação complexa entre todas as vulnerabilidades as quais as famílias estão expostas. A solução da moradia não pode ser isolada de outras políticas. Na realidade, as questões a serem abordadas não são apenas habitacionais, mas urbanas.

Os resultados obtidos sinalizam as limitações de uma política única, ou majoritária, de construção de casas novas. Provocam a necessidade de compreensão dos processos de transformação pelo qual vem passando a moradia precária, exigindo uma revisão de teses e grandes narrativas, no confronto com a realidade e a complexidade das situações encontradas a partir da imersão no território. Hoje, como se caracterizam os lugares onde os processos de reestruturação territorial incidem?

A PROVISÃO DE NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS COMO AGENDA ÚNICA. O desconhecimento das formas, localização e das camadas de vulnerabilidades das famílias afetadas pelos projetos de reestruturação urbana conduzidos pelo



Estado-capital é deliberado e fundamental para definir a estratégia habitacional única que propõem: a construção de novas unidades ou provisão habitacional, anunciada como meta numérica a ser cumprida.

Uma primeira delas é que as propostas de operações urbanas ou de projetos de reestruturação urbana apresentam uma quantificação de moradias a serem produzidas que nem sempre estão concebidas ou garantidas pela sua regulação. Assim, não são obrigatórias de serem produzidas, mas justificam a transformação urbana.

A OUC Água Branca incorporou no seu programa de intervenções o atendimento habitacional para 5 mil famílias (Lei Municipal nº 15.893/2013, art. 9º, I), sem correlacionar este número com o quadro de necessidades habitacionais – que é maior que este número, estimado com base em dados oficiais como sendo cerca de 6.344 famílias (LIMA, 2016). Além disso, não definiu o que seriam “atendimentos habitacionais”, possibilitando que os gestores afirmassem que o aluguel social temporário para as famílias removidas e ainda não alocadas pudesse ser contabilizado como “atendimento”.

Na mesma direção, a OUC Bairros do Tamanduateí se mostrou mais perversa. Os gestores públicos, em uma cartilha para debate, anunciaram que a operação promoveria 20 mil atendimentos habitacionais. No entanto, esta métrica não foi prevista no projeto de lei encaminhado à Câmara de Vereadores (Projeto de Lei nº 723/2015) (LEMOS, ROMEIRO, 2017).

Segundo Rezende (2016), a estratégia de produção de novas unidades foi adotada inclusive em projetos de urbanização de favela, acompanhados da utilização de projetos de arquitetura de escritórios reconhecidos, buscando prever soluções habitacionais qualificadas, que renovaram o modelo tipificado do conjunto habitacional e ampliaram os percentuais de remoção das famílias. Este modelo se implantou mais facilmente nas operações urbanas que dispunham de recursos para a provisão habitacional. O desenho do programa de favelas com produção de novas unidades atraiu empresas de maior porte – que inicialmente não se interessavam pelos altos custos dos canteiros de obras e dificuldades operacionais –, uma vez que a escaladas intervenções e dos investimentos eram mais altos e as, as licitações organizadas em lotes com mais de uma obra., atraindo empresas que inicialmente não se interessavam pelos altos custos dos canteiros de obras e dificuldades operacionais (REZENDE, 2016).

Rezende exemplifica este processo descrevendo o caso da Favela do Real Parque, bairro do Morumbi, na OUC Faria Lima. Embora o laudo do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) de 2010 tenha apontado no assentamento situações de risco médio e alto, sendo que as altas somavam apenas 15% das moradias, o projeto escolhido foi de reconfiguração total do território, exigindo a remoção integral da favela, com sua reconstrução em condomínios verticais. De acordo com a autora, este é um exemplo de opção na qual o discurso técnico pode ser manipulado e serem aumentados os problemas diagnosticados para justificar a modalidade de atuação de interesse dos agentes envolvidos.

A opção por este modelo também influiu os valores dos programas de urbanização de favelas. Os custos subiram de R\$ 11 mil/família (BID) e R\$ 13 mil para “urbanização-reforma” (construção de infraestrutura e melhorias habitacionais

no tecido existente), para R\$ 23 mil/unidade (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1), depois R\$ 76 mil a R\$ 96 mil (PAC 2/Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV). Nos casos considerados como “urbanização com construção de novas unidades”, como o Real Parque, os valores chegaram a R\$ 207 mil por unidade (REZENDE, 2015).

A mesma concepção de demolição violenta da precariedade urbana acompanhada da implementação de novas unidades habitacionais tem sido concebida para áreas de reestruturação urbana, como é o caso das novas unidades previstas no âmbito da PPP Habitacional do Governo do Estado de São Paulo na região da Luz, centro de São Paulo (MENDONÇA *et al.*, 2017). A empresa Canopus Holding S/A foi contratada para produzir 3.863 unidades habitacionais para famílias com renda entre 1 e 10 salários mínimos, sobre perímetros em área central. A Prefeitura disponibilizou terrenos desocupados para esta PPP, como os demolidos anteriormente para a Concessão Urbanística, além de promover remoção de famílias residentes em mais duas quadras, incluindo a demolição de um imóvel que atingiu outro com pessoas dentro, fato amplamente noticiado pela mídia (ver MACHADO *et al.*, 2017). Esta ação disponibilizou os terrenos para a construção de parte das novas unidades previstas no contrato da PPP Habitacional⁶. Isso tudo aconteceu sem a garantia que as famílias removidas dos imóveis e do entorno – inclusive as afetadas por outra PPP, a do Hospital Pérola Byinton –, bem como a população que está sendo deslocada da região, serão atendidas nestes novos imóveis, como veremos adiante.

O resultado produzido, em termos de número de unidades novas produzidas e entregues nas operações urbanas, é muito baixo. O número de unidades de HIS projetadas, em andamento ou entregues nas OUCs Água Espriada, Faria Lima e Água Branca, até fevereiro de 2016, totalizou 11.543 unidades, sendo que destas, apenas 16,9% (1.956 unidades) foram entregues até esta data. Das três operações estudadas, a OUC Água Espriada, que apresenta 8.369 unidades de HIS projetadas, em andamento ou entregues (cerca de 72,5% do total das unidades estudadas), entregou apenas 710 (0,2%), e 1.210 se encontram em andamento (14,1%) (PEREZ, 2016, p. 13).

Outro impacto está na implantação de novas unidades sobre áreas antes ocupadas por assentamentos precários colocando os moradores face às despesas decorrentes de sua formalização – taxas de consumo de serviços de água e esgoto, gás e energia, imposto territorial, além das taxas condominiais e pagamentos do financiamento do imóvel. Este aumento implica na reorganização das prioridades nos gastos familiares, priorizando o pagamento do financiamento, condomínio, contas e depois outras despesas; ou ainda, no agenciamento de trabalhos extras para suplementar a renda. Ainda, devem comprometer a permanência na moradia, fazendo com que seus possuidores venham a cogitar a venda da unidade. Além disso, a implantação do modelo baseado na propriedade privada possibilita a venda dos imóveis, dificultando a permanência das famílias na área, e tendendo a homogeneizar socialmente os territórios⁷.

A solução única da propriedade privada (Rolnik, 2015), evidentemente, não dialoga com o quadro de necessidades nem habitacionais nem urbanas, embora dialogue em forma, em processo e em modelo de acesso com os projetos de reestruturação urbana, organização do mercado produtor de moradia e a lógica de rentabilidade imposta pelos mesmos. Para além disso, colabora com a

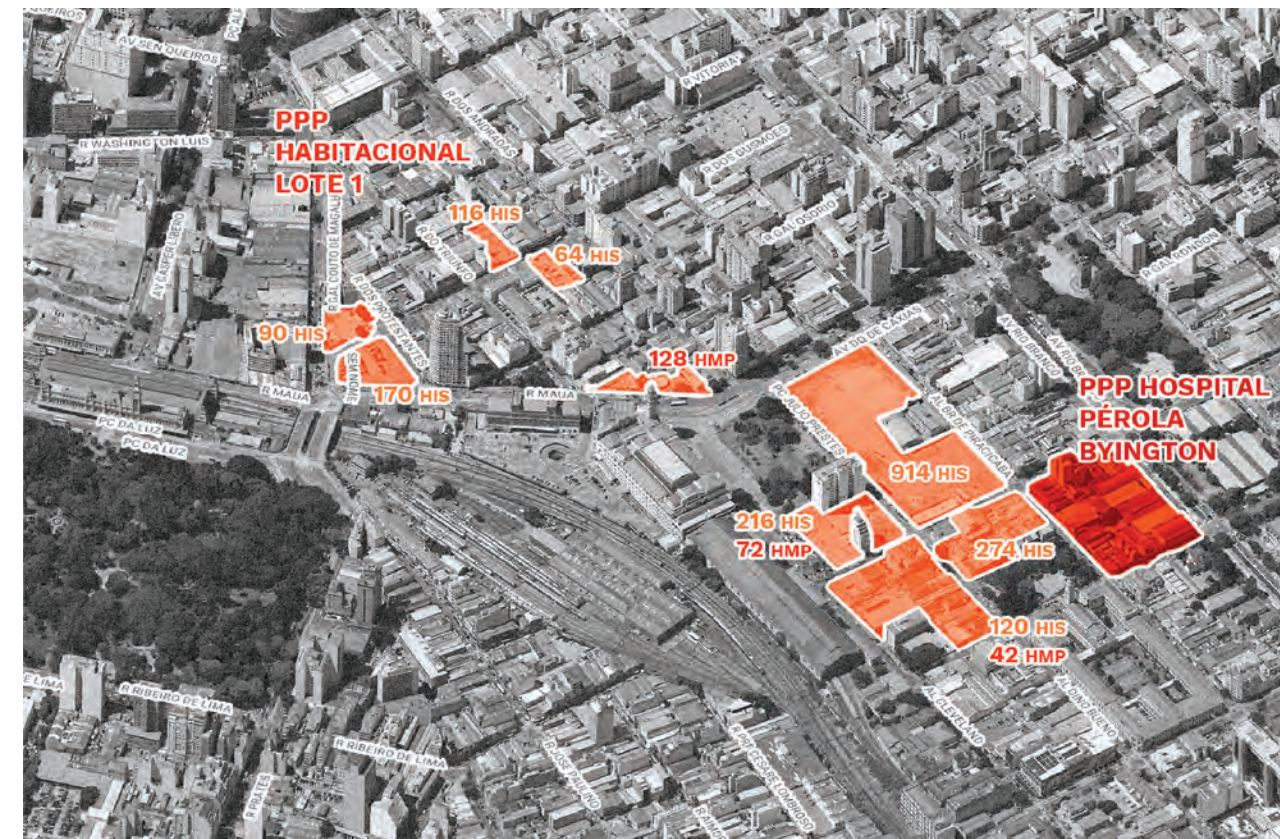
6

Serão produzidas 394 unidades de habitação de interesse social - HIS, 42 habitações de mercado popular - HMP e 700 m² de área não residencial, que incluiria um Centro Educacional Unificado - CEU e uma Unidade Básica de Saúde - UBS (MENDONÇA, 2016; MENDONÇA *et al.*, 2017).

7

A mídia explorou muito esta possibilidade com o caso do Jardim Edite, na OUC Água Espriada, mostrando o interesse de alguns moradores em vender o imóvel por R\$ 150 mil, e explorando a dificuldade da população permanecer na área valorizada da Operação (G1, 2014; MACHADO, 2014).

Ocupação encontrada no perímetro da OUC Bairros do Tamanduateí durante a pesquisa de campo. [SANTO AMORE; SANTORO, 2016]



Imóveis demolidos quando do processo de discussão da Concessão Urbanística Nova Luz; e imóveis com Decreto de Utilização Pública e imóvel demolido para compor a PPP Habitacional.

[ROLNIK et. al, 2017b]

Localização dos empreendimentos da PPP Habitacional previstos para a região da Luz, e da PPP Hospital Pérola Byington.

[ROLNIK et. al, 2017b]

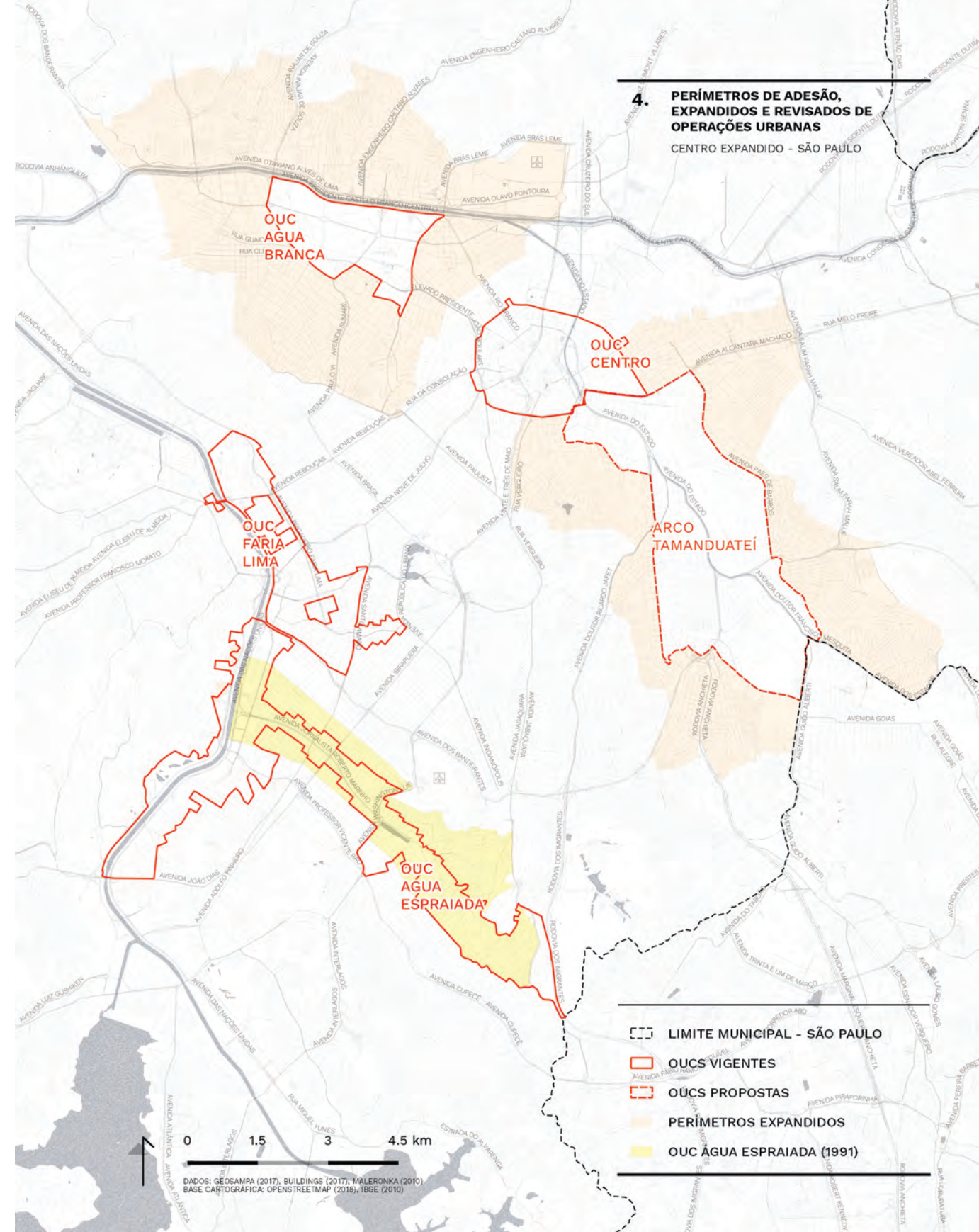
construção de imaginários e indicadores de sucesso, presentes nas narrativas oficiais, tanto em relação aos produtos – sob novos modelos arquitetônicos, superando os modelos dos conjuntos habitacionais produzidos nas décadas anteriores – quanto em relação ao instrumento das operações urbanas, considerados como viabilizadores desta produção habitacional. Tem produzido resultados absolutamente residuais, e atendimentos que não garantem às famílias mais pobres o acesso à moradia adequada. Seus resultados principais, são a homogeneização social dos territórios, a expulsão gradual das populações de menor renda e a destruição de tipologias arquitetônicas e urbanas vistas como desvalorizadoras. O contraponto a esta narrativa está centrado na resistência de cada assentamento precário ameaçado, individualmente, e reunidos eventualmente em articulações mais amplas, que comentaremos neste texto.

ARTIMANHAS DA REGULAÇÃO URBANA QUE CRIA ALTERNATIVAS. Ao habilitar a moradia popular como justificativa para a transformação urbana, há um desenho para soluções habitacionais específicas que não alteram a lógica concentradora e valorizadora histórica dos projetos urbanos. Este desenho se dá a partir de várias artimanhas regulatórias, na direção da **regulação da desregulamentação** (AALBERS, 2017), debate já apresentado nesta publicação.

Uma delas é a criação de alternativas à produção de HIS no mesmo lugar onde há a transformação urbana ou empreendimento proposto, mantendo lugares valorizados e concentradores, e endereçando os deslocados e as novas moradias populares para os lugares mais periféricos, desvalorizados, ainda que por vezes dentro do mesmo projeto urbano.

Nas operações urbanas mais recentes⁸, a ampliação de perímetro ou estabelecimento de perímetro descontínuo, inicialmente foi considerada como medida relevante para tornar as operações urbanas territórios onde a recuperação da valorização da terra pudesse ser utilizada para habitação de interesse social, em tese, tornando-as menos concentradoras. Os defensores das operações urbanas propunham um dispositivo que aumentasse a área de intervenção, impedindo que a atuação do instrumento se dê somente em territórios focos de atuação do mercado (perímetro imediato) e, consequentemente, os recursos captados contribuam apenas com processos de revalorização nesta mesma área (MALERONKA, 2010). Uma primeira ampliação se deu com a inclusão de perímetros descontínuos na revisão da OUC Faria Lima. Outra ampliação se deu com a extensão do perímetro da Operação Urbana Água Espraiada na direção contrária do objetivo acima descrito, incluindo no perímetro de 2001, áreas com expectativa de valorização ao perímetro de 1991.

A OUC Água Branca (OUCAB) delimitou uma região somente para a aplicação de recursos em habitação e mobilidade urbana coletiva e ativa (à pé e bicicleta), “perímetro expandido”, e outra para a aquisição de potencial construtivo, “perímetro imediato”. No entanto, a expansão do perímetro expandido da OUCAB pelos vereadores, motivada pela inclusão da Ponte de Pirituba em seu Programa de Obras, terminou por não incluir as ocupações precárias oficialmente já identificadas na região ampliada à lista de assentamentos a serem atendidos pela Operação. “Novamente, reforça ou reproduz internamente lógicas já tradicionais de produção da cidade: um centro arrecadador, ponto focal da transformação, e uma periferia absolutamente coadjuvante no desenho,



Antes mesmo das OUCs, as Operações Interligadas de São Paulo (1991) já previam alterações na regulamentação urbana que se transformavam em subsídios financeiros para a produção de habitação de interesse social, no âmbito da política de desfavelamento (1986) (WILDERODE, 1994).

mas necessária ao processo” (LIMA, 2017, p. 7).

O caso mais extremo nesta direção é o da proposta da OUC Bairros do Tamanduaté, que além de criar o perímetro expandido, diminuiu áreas de Zeis existentes, desobrigou a utilização do instrumento da Cota de Solidariedade⁹ nas áreas onde o mercado imobiliário estava mais interessado, e não estabeleceu meta de produção de habitação regulamentada em lei, entre outros. Alinhada com a proposta de criar um perímetro expandido, além do perímetro de adesão, vai mais além, definiu que o atendimento habitacional nas áreas de ZEIS poderia ser feito em outros terrenos, flexibilizando o zoneamento que prevê a reserva de terra para HIS, permitindo que fosse transferido para outras áreas (LEMONS, ROMEIRO, 2017, p. 14).

Além das operações urbanas, a criação de alternativas à produção habitacional no mesmo terreno que as transformações urbanas e empreendimentos de mercado se deu também sobre o instrumento da Cota de Solidariedade. A grande inovação foi a incorporação de um instrumento que produziria habitação no momento e no lugar onde acontece a incorporação imobiliária de mercado, associado ao seu licenciamento. A ideia inicial era exigir a produção de novas unidades habitacionais de interesse social em empreendimentos com mais de 10 mil m² de área, sendo que no mínimo 10% da área construída total deveria ser destinada à produção de HIS para famílias com renda de até seis salários mínimos (HIS 1 e 2) no mesmo lote. Essa proposta foi modificada no processo de discussão da lei do Plano Diretor Estratégico de 2014 na Câmara de Vereadores e a exigência passou a ser feita para empreendimentos com 20 mil m² (e não 10 mil) de área construída computável (e não total) para famílias com renda de até seis (e não três) salários mínimos (SANTORO, 2015).

Além disso, foram criadas alternativas à produção de HIS no próprio local do empreendimento¹⁰, tornando-se possível: (i) produzir HIS em terrenos nas áreas já consolidadas da cidade na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, com exceção dos setores ainda não infraestruturados; (ii) doar terreno de valor equivalente a 10% do valor da área total do empreendimento, calculado com base no Cadastro de Valor de Terreno, valor que corresponde a cerca de 80% do valor de mercado, segundo SMDU, na mesma Macrozona citada acima e com as mesmas exceções; ou ainda, (iii) depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) mesmo valor descrito acima, que “prioritariamente” deve ser utilizado na compra de terreno ou subsídio à produção de HIS, “preferencialmente” em ZEIS 3. Ou seja, para o empreendedor, a melhor a opção será pagar para o FUNDURB valor correspondente a 80% do valor de mercado de seu terreno, do que produzir HIS no mesmo local do seu empreendimento, com raras exceções (SANTORO, 2015). Atualmente apenas um empreendimento submeteu-se ao instrumento, pagando em recursos para o FUNDURB. As possibilidades alternativas diminuíram, dificultaram ou inviabilizaram a utilização do instrumento (SANTORO, 2015).

Na mesma direção, a PPP Habitacional do Governo do Estado, que em sua primeira versão era para se dar sobre em áreas centrais e vinculadas a perímetros de ZEIS, desvinculou-se do território, podendo acontecer em qualquer área do Centro Expandido de São Paulo. Ao flexibilizar esta localização, abriu-se mão de usar os recursos da PPP em ações de interesse público nessas áreas bem

localizadas, contrariando a própria motivação da proposta inicial, que era de provisão habitacional em áreas centrais, conforme veremos adiante neste texto.

A RESERVA DE RECURSOS PARA TERRA E PRODUÇÃO DE NOVAS UNIDADES.

Desde 2013, aOUCABjá incorporava a reserva de recurso para habitação social em sua lei original, com um percentual de 22% do total arrecadado, sendo que desses, 35% deve ser destinado à aquisição de terra para este fim. O Plano Diretor Estratégico de 2014 (Lei Municipal no 16.050/14) determinou que no mínimo 25% dos recursos arrecadados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e nas Áreas de Intervenção Urbana (AIUs) sejam destinados para HIS, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes, inclusive no perímetro expandido destas. Paralelamente a esta regulação, o Plano criou instrumentos alternativos nos quais esta reserva não se dá, como por exemplo, a Concessão Urbanística. O Plano ainda trouxe alguns aspectos de regulação dos recursos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, propondo verbas carimbadas para habitação exigindo que no mínimo 30% dos recursos do FUNDURB (Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano)fossem destinados para aquisição de imóveis classificados como ZEIS 3.

A estratégia desenhada pelo Plano Diretor de 2014 era que o poder público adquirisse terras e as disponibilizasse ao mercado imobiliário, que através de programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), produziria novas unidades, idealmente sobre estes terrenos bem localizados. Esta verba carimbada ampliaria os recursos para habitação de interesse social na cidade. O modelo de intervenção apoiava-se na produção de novas unidades, em processos alavancados pelas terras públicas.

Uma avaliação dos recursos utilizados em 2015 para a política habitacional mostra que as operações urbanas foram uma importante fonte de recursos para a política habitacional do município, sendo responsáveis por R\$ 221 milhões ou 32% do orçamento deste setor. Os recursos obtidos com a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir somam R\$ 113 milhões, ou 16% do total. Juntos, somam quase a metade dos recursos utilizados na política habitacional, mostrando que, por um lado, houve uma redução dos recursos orçamentários, por outro, que se aposta na transformação urbana para se financiar habitação social (ver gráficos que seguem).

Ao observar os recursos das OUCs, enquanto a regulação impõe 25% de gasto, os percentuais encontrados ainda são menores que este, atingindo no máximo 16% em 2016. Nos últimos anos, houve um aumento percentual dos investimentos em habitação de interesse social. Se antes, nas OUCs Água Espriada e Faria Lima, os percentuais apontados eram de 7% e 8% (SANTORO, MACEDO, 2014, com dados de PMSP, 2013), cresceram para 16% e 14% em 2016. O gráfico produzido por Perez, deixa clara a diferença de arrecadação e investimento entre operações em andamento. Algumas ainda permanecem com gastos percentuais baixos, como a Água Branca, que investiu depois de 20 anos seus primeiros 0,03% (PEREZ, 2016), o que também se explica porque parte deste recurso está associada à lei de 1995, que não possuía esta reserva de recursos.

Um estudo sobre os gastos com habitação em 2015 mostrou que grande parte do recurso com habitação nas operações urbanas foi gasto com desapro-

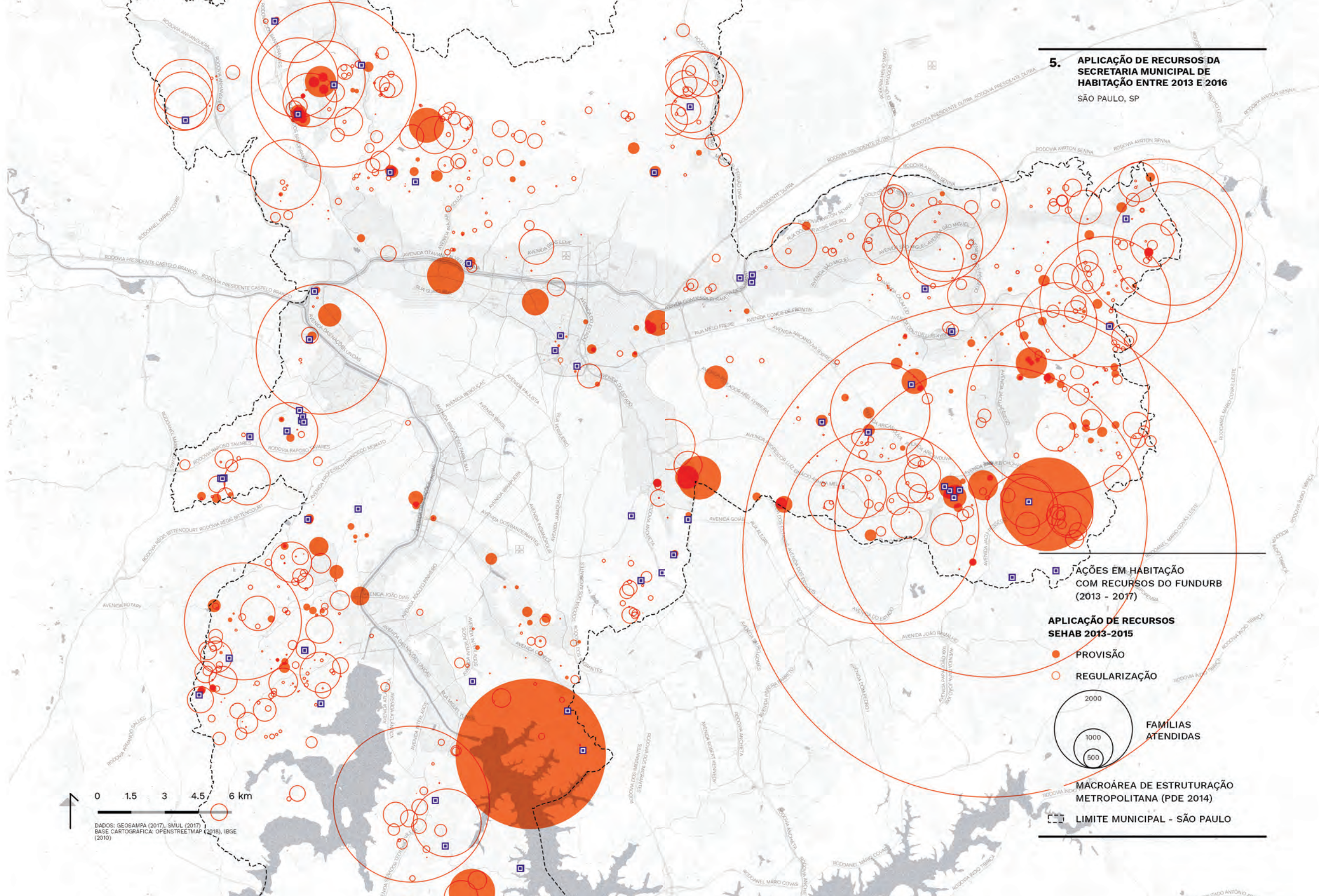
9

O instrumento Cota de Solidariedade, previsto no Plano Diretor de São Paulo de 2014, estabelece que a cada novo grande empreendimento, plano ou projeto urbano sejam produzidas habitações de interesse social pelo empreendedor, ou doados terrenos ou recursos para o poder público produzir HIS.

10

Para além da criação de alternativas que inviabilizaram a concepção inicial da Cota de Solidariedade, muito se perdeu entre os debates dos substitutivos na Câmara de Vereadores. Vejamos: (i) inicialmente, a área com HIS seria doada para o poder público (isso não foi aprovado); (ii) foi retirado artigo que previa a aplicação do instrumento em casos nos quais grandes empreendimentos são divididos em outros vários pequenos, o que considerava o impacto cumulativo dos mesmos (SANTORO, 2015).

5. APLICAÇÃO DE RECURSOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO ENTRE 2013 E 2016
SÃO PAULO, SP



■ AÇÕES EM HABITAÇÃO COM RECURSOS DO FUNDURB (2013 - 2017)

APLICAÇÃO DE RECURSOS SEHAB 2013-2015

- PROVISÃO
- REGULARIZAÇÃO



MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA (PDE 2014)

▭ LIMITE MUNICIPAL - SÃO PAULO

0 1.5 3 4.5 6 km

DADOS: GEOSAMPA (2017), SMUL (2017)
BASE CARTOGRÁFICA: OPENSTREETMAP (2018), IBGE (2010)

priação de terrenos, mostrando que o centro da política neste ano consistiu na aquisição de terrenos para produzir as unidades desejadas (PMSP/Sehab, 2016, p. 99). E também, que não necessariamente resultaram na compra de um grande volume de área de terreno ou na produção de muitas unidades habitacionais, como já comentado.

Quanto aos recursos do FUNDURB, uma avaliação realizada pelo LabCidade mostrou que desde o início da sua criação, em 2002, este arrecadou pouco, algo correspondente a cerca de 0,5% do orçamento municipal, em média. No entanto, de 2005 a 2013, do total de recursos investidos pela Prefeitura na cidade, entre 4% e 12% foram provenientes do fundo (SANTORO *et al.*, 2015). Em 2013 e 2014, antes da aprovação do PDE, o percentual de recursos do fundo destinado para habitação foi de 34% e 24% do total. Em 2015, porém, verificou-se que a proporção mínima de 30% para habitação foi respeitada. O valor arrecadado em 2015, cerca de R\$250 milhões, foi quase 20% menor do que os mais de R\$300 milhões arrecadados em 2013 (SANTORO *et al.*, 2016) – mas ainda assim importante, e foi utilizada para desapropriação de terrenos, ainda sem um resultado na produção de novas unidades (LIMA, 2016; SANTORO, 2017b). A Outorga Onerosa do Direito de Construir tem se mostrado um dos instrumentos mais redistributivistas da cidade. Os autores mostraram que a recuperação da valorização da terra tem se dado no Vetor Sudoeste e os recursos investidos em outras regiões. Porém, ainda precisam ser mais bem analisados. Os dados do PMH 2016 revelam que o que o Fundurb financiou quase que apenas uma única política: a construção de novas unidades habitacionais, na periferia (LIMA, 2016).

A centralidade das PPPs como fontes de financiamento e a disponibilidade

crescente de recursos destas para a habitação social, frente à diminuição do recurso do orçamento municipal, submete o desenho das políticas habitacionais às suas lógicas.

RESERVA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO PARA PRODUZIR HIS OU DIVERSIDADE SOCIAL NO TERRITÓRIO. Outra agenda incorporada na regulação dos instrumentos urbanísticos de transformação urbana ou em empreendimentos de interesse social foi a reserva de potencial construtivo para produzir HIS ou condicionar à mistura social no território. A reserva de potencial construtivo para produzir HIS também foi regulada como uma alternativa para se produzir HIS após o processo de valorização da terra inerente da lógica das operações urbanas.

Lima (2016), ao observar a estimativa de produção de 20 mil unidades anunciada nos debates da OUC Bairros do Tamanduateí, levanta como hipótese que este número pouco tem a ver com o quadro de necessidades habitacionais, mas uma relação mais direta com os metros quadrados para empreendimentos de HIS previstos para a operação:

De fato, o instrumento traz um mecanismo novo, o estoque de potencial construtivo não-oneroso para Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – EHIS, dimensionado em 856.548 m². Este valor, dividido pela dimensão média de unidades de HIS (50 m²) resulta em algo por volta de 17 mil unidades, o que somado a um possível potencial construtivo básico (1) inerente a todo o terreno, pode resultar em algum valor próximo das 20 mil unidades prometidas. Entretanto isso é mera especulação e a informação ou meda das 20 mil unidades não é algo previsto no Projeto de Lei, nem nas minutas.
— LIMA, 2016, p. 245.

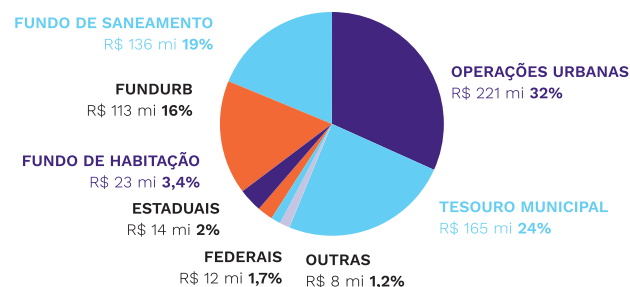
Se esta hipótese é verdadeira, a possibilidade de implantação destas unidades é ainda mais desanimadora, uma vez que a venda desta metragem a ser construída não teria prazo para acontecer, podendo ocorrer apenas no final da OUC ou nunca, uma vez que as OUCs não têm prazo para terminar e ainda não se conhece caso em que terminaram seu estoque.

Com o objetivo de promover simultaneamente a atividade imobiliária para famílias com rendas mais altas e a produção de habitação para classe média/média-baixa, promovendo diversidade de classes sociais no mesmo território, a OUCAB criou a “unidade habitacional incentivada”, um outro exemplo na mesma direção. Esta unidade corresponde a apartamentos com área de até 50 m², que seriam obrigatoriamente produzidos a partir da venda de CEPACS. A cada quatro CEPACS adquiridos, um está vinculado à produção o destas unidades. Ainda que seja uma forma interessante de regulação do mercado imobiliário para produção de tipologias específicas, a unidade incentivada é um mecanismo de adensamento populacional e não exatamente de produção de HIS, porque não define critérios socioeconômicos nem amarra o acesso à programas e políticas habitacionais do município (LIMA, 2016).

Mesmo sendo uma proposta frágil enquanto contrapartida social, atualmente, o mercado imobiliário apóia a proposta da prefeitura de desvinculação dos CEPACS ordinários e incentivados, indicando que possam ser adquiridos em qualquer tempo, inclusive ao final da operação urbana, postergando para algum momento futuro a produção destas unidades, fugindo assim, com esta

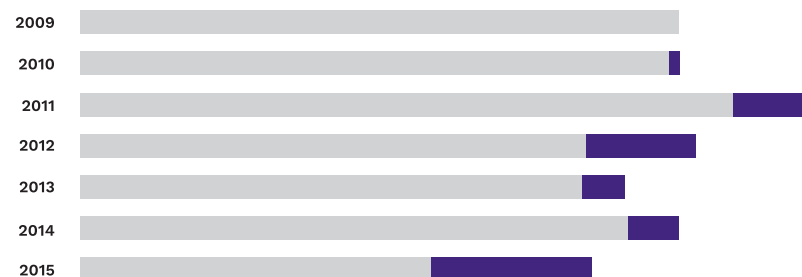
FONTES DE RECURSOS PARA HABITAÇÃO EM SÃO PAULO (2015)

DADOS: PREFEITURA DE SÃO PAULO, SEHAB, 2016.



PARTICIPAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS NO ORÇAMENTO DA HABITAÇÃO EM SÃO PAULO

DADOS: PREFEITURA DE SÃO PAULO, SEHAB, 2016.



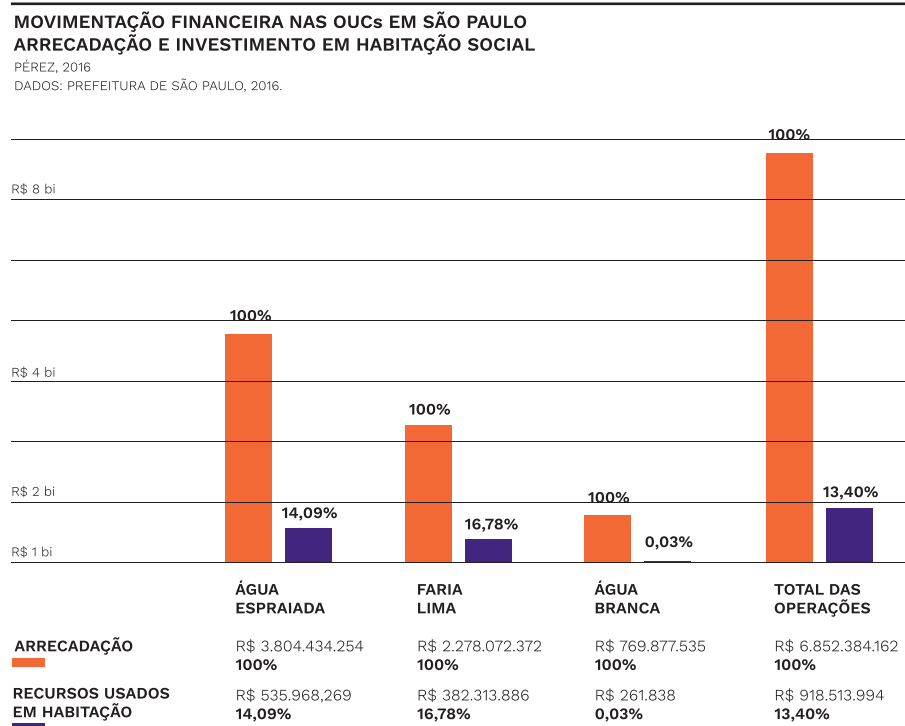
A tipificação está organizada por razões, atores envolvidos e procedimentos realizados, criando categorias de remoção (ameaça, removido, removido parcialmente) do total do universo de remoções coletivas, não incluindo neste levantamento os despejos individuais. Segundo este documento, os assentamentos removidos se originam de “múltiplos despejos e remoções”, fruto das dimensões e diversidade de vulnerabilidades a que várias populações estão expostas, que envolvem o despejo do aluguel formal ou informal; a alta densidade dos lotes de origem, sejam eles favelas consolidadas ou os próprios conjuntos habitacionais; a população em situação de rua e a população carcerária (ROLNIK et al., 2017a, p. 6).

alternativa, da produção imediata e sobre o mesmo território.

DESLOCAMENTOS FORÇADOS E REMOÇÕES, INCLUSIVE PARA PRODUZIR NOVAS UNIDADES. Uma das dimensões mais presentes nos processos de reestruturação urbana são as remoções ou deslocamentos forçados. O mapeamento do Observatório das Remoções em São Paulo realizado entre 2015 e 2017 mostrou uma tipificação das remoções coletivas em curso na metrópole, e estimou que atingem cerca de 10% da população da cidade de São Paulo, ou cerca de 7% da população das cidades incluídas no mapeamento (ROLNIK et al., 2017a, p. 13) ¹¹.

Os dados confirmam a hipótese de que as obras de infraestrutura (metrô, monotrilho, rodovias, Rodoanel), de parques, parques lineares e áreas de recuperação de mananciais de água são históricos e importantes impulsionadores de processos de deslocamento populacional forçado. No entanto, surpreendem os números relativos à ameaça e remoção em projetos de urbanização de favela, que corresponderam a 47% dos casos (ROLNIK et al., 2017a, p. 13), mostrando que a própria política habitacional tem sido o motor de ameaças e remoções ¹². Este dado reforça, por si só, a tese de que a substituição de áreas precárias por novos empreendimentos é um dos motores das ameaças.

As áreas das Operações Urbanas Consorciadas contêm a terceira maior quantidade de ameaças e remoções: cerca de 12% da amostra ou 101 casos de remoções coletivas, com especial destaque para algumas operações que foram mais documentadas, como a Água Branca, Água Espraiada e Bairros do Tamanduateí (ROLNIK et al., 2017a). Muitas das ocupações em área central,



mapeadas como ameaçadas pelo Observatório, se encontram na área da OUC Centro, além de outras importantes já terem sido removidas na OUC Faria Lima.

A combinação de obras de mobilidade com operações urbanas, aliadas a uma ação intensa do mercado no polo corporativo financeiro, define uma região onde, por um lado, “a permanência de assentamentos populares fica cada vez mais comprometida, de outro, a ausência de solução habitacional definitiva vai desenhando um percurso de migrações de favelas mais consolidadas para núcleos novos na mesma região” (ROLNIK et al., 2017a, p. 26).

Além disso, como já foi comentado, a remoção para posterior relocação em novas unidades resulta na relocação de famílias que não são as que habitavam a área, uma vez que várias delas não se enquadram financeiramente no modelo de aquisição proposto. Muitas vezes a política não consegue atingir as faixas de renda mais baixa que compõem a base do déficit. Por isso, diz-se que a política de remoção de favelas com construção de novas unidades foi um importante motor da inclusão de famílias no auxílio aluguel ¹³, política de solução habitacional temporária, que atinge hoje cerca de 30 mil famílias (SEHAB, 2016).

O aprofundamento do caso da OUC Água Espraiada mostrou que uma importante ameaça de remoção, que gerou uma significativa resistência dos moradores, se deu com as tentativas de venda, por leilão, de lotes e áreas de propriedade do Estado de São Paulo e da Dersa S.A. Desenvolvimento Rodoviário, empresa de capital misto controlada pelo Governo de Estado (ROLNIK et al., 2017a, p. 75), tema já abordado no texto sobre terras públicas desta publicação, que será retomado adiante na análise da PPP Habitacional. As remoções são tão usuais que, mesmo em áreas onde as famílias ocupam perímetros de Zeis, que reconhecem o direito à permanência destes assentamentos precários, a remoção foi utilizada.

O caso da favela do Jardim Edite foi emblemático. Nesta região havia uma sequência de 68 núcleos de favelas. Parte da população foi removida pela gestão Paulo Maluf (PDS/PPR/PRB, 1993-1996), parte pela gestão Gilberto Kassab (PFL/DEM, 2006-2008, 2009-2012). Cerca de 15% das famílias foram relocadas em uma área mais distante (FIX, 2007), sendo que a maior parte recebeu indenizações que incluíram passagem a sua cidade de origem, pagamentos pela casa (denominado pelos moradores de “cheque-despejo”) e uma pequena parcela de 250 famílias resistiu e judicializou sua luta pela permanência em habitação ofertada no mesmo local. A favela foi integralmente retirada e só foi relocada no próprio terreno após a decisão de uma Ação Civil Pública obrigar a prefeitura a realizar um empreendimento de habitação de interesse social no local (ROMEIRO, 2010, p. 77; ROLNIK, SANTORO, 2014).

O caso do Monotrilho, na OUC Água Espraiada em São Paulo, atingiu valores mais altos de indenização ¹⁴. Cerca de 70% das famílias optaram por esta modalidade de atendimento, mas terminaram se deslocando rapidamente da região, a maior parte delas em um raio de 5 a 10 km de distância (MACEDO, 2017; SANTORO, MACEDO, 2014).

Ainda que pouco documentado, há também em curso processos de remoção nas áreas onde o mercado imobiliário é ativo, mobilizados pelos próprios empreendedores privados. Este tema é mais visto como uma ameaça em virtude do contexto de pressão política para que agentes privados possam

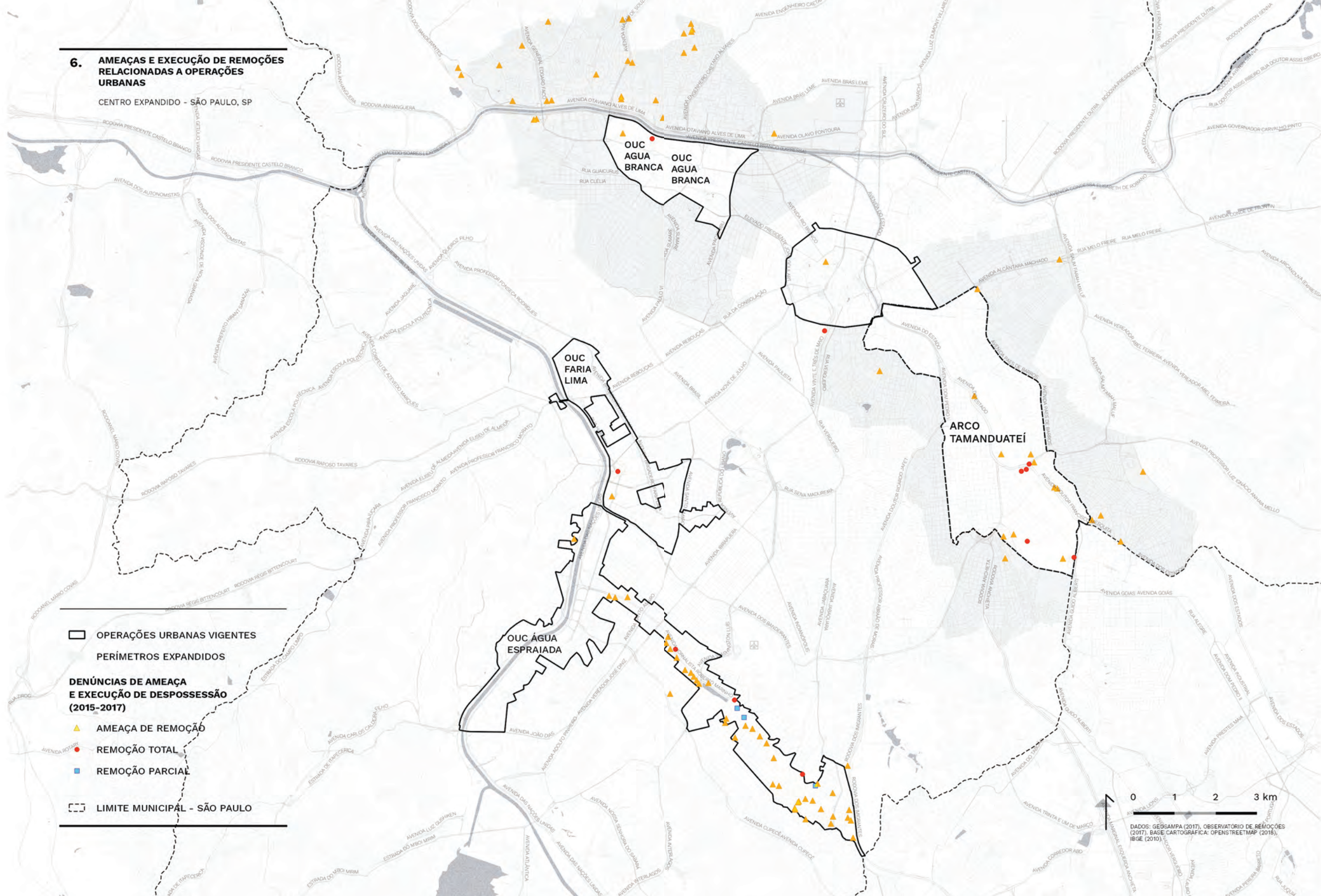
Note que este dado encontra-se separado das remoções em áreas de risco.

O auxílio aluguel é o nome atual do programa de atendimento à famílias com subsídio ao aluguel, com valor anual de R\$4.800, durante um período de tempo, conforme Portaria no 131/2015/Sehab (PMSP/Sehab, 2016, p. 102). Em 2015, os investimentos municipais com este programa totalizaram 117,7 milhões de reais, cerca de 25% do total investido (PMSP/Sehab, 2016, p. 99-100).

Incluiu benfeitorias e o tempo de permanência no cálculo, tendo como teto o valor máximo de uma unidade habitacional da CDHU, de R\$ 119 mil reais –, mas os valores ainda eram cerca de quatro vezes mais baixos que o valor de mercado dos imóveis na região (SANTORO, MACEDO, 2014).

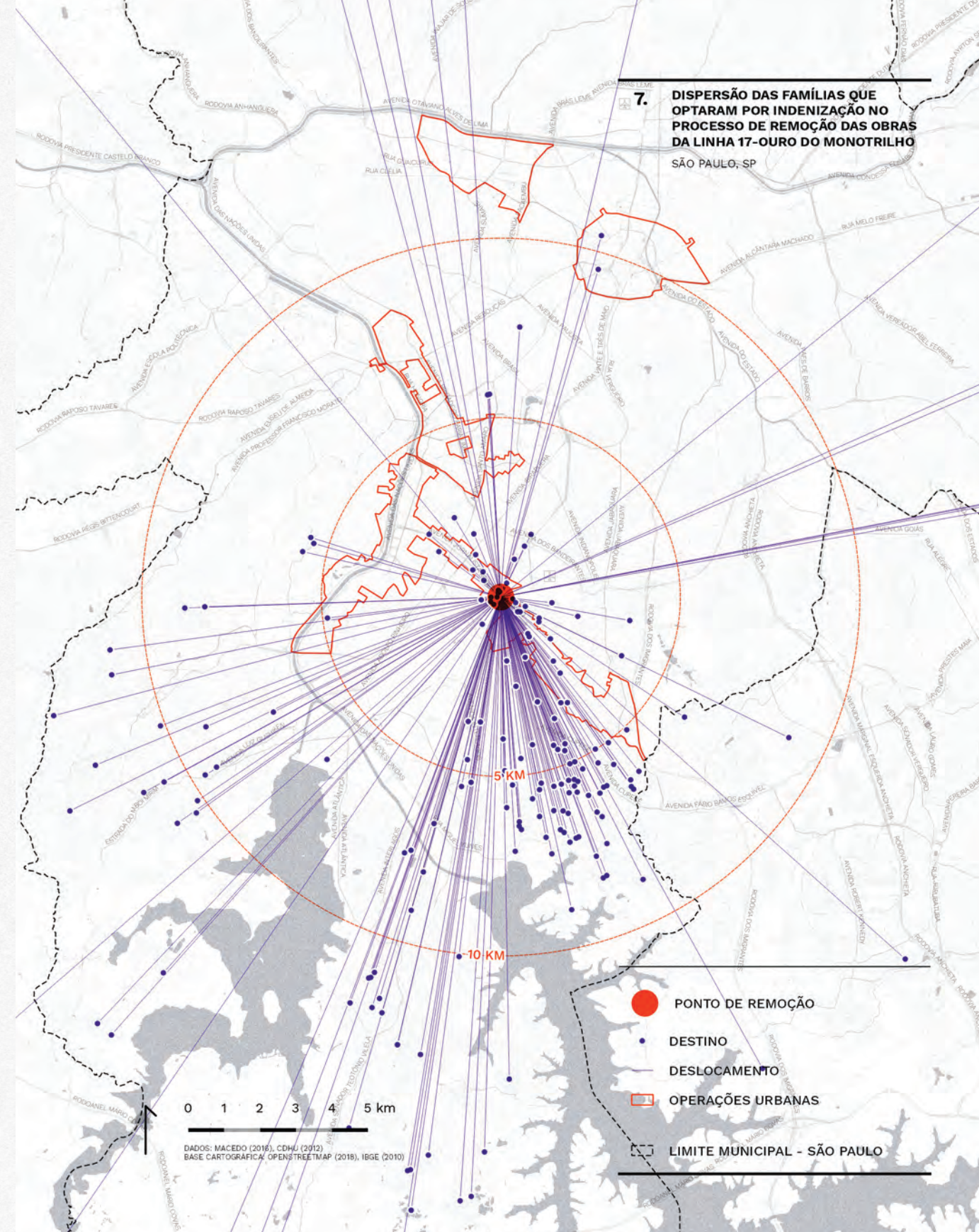
6. AMEAÇAS E EXECUÇÃO DE REMOÇÕES RELACIONADAS A OPERAÇÕES URBANAS

CENTRO EXPANDIDO - SÃO PAULO, SP



MOTIVOS DE AMEAÇAS E EXECUÇÕES DE REMOÇÕES EM SÃO PAULO

Fonte: ROLNIK ET AL. (2017a, p. 13).



Ver o texto As Terras Públicas e o Estado-Capital, desta publicação, especialmente o debate sobre a Medida Provisória 700/2015.

conduzir processos de desapropriação, mediante autorização do poder público, tema que reiteradas vezes aparece no debate público¹⁵.

Nos projetos de reestruturação territorial, como as operações urbanas, já acontecem situações nas quais os empreendedores promoveram a remoção das famílias mediante oferta de recursos, sem nenhuma mediação do poder público. Risek (2009), com base em imersões etnográficas e notícias veiculadas na mídia (CAPRIGLIONE, 2012), sinalizou que o histórico conflito entre a favela e os empreendimentos vizinhos à Favela Jardim Panorama, na OUC Faria Lima, foi permeado por oferta de quantidade em dinheiro (R\$ 40 mil) para que os moradores dos assentamentos precários saíssem dos terrenos que ocupavam. O caso da favela Panorama foi “uma operação inédita de remoção da população favelada, diretamente realizada pela construtora sem mediação legal ou econômica do poder público” (RISEK, 2009, p. 9). Segundo a autora, esta seria “parte de uma nova relação e dimensão da atuação empresarial em São Paulo” que se apresenta como uma forma de naturalização da produção empresarial e privada dos espaços, dos processos e relações sociais, distanciando-os das relações e da mediação com e pelo Estado, especialmente no que tange a garantia de moradia como um direito.

A CONTRADIÇÃO DA PPP HABITACIONAL : PRODUZIR PARA REMOVER E REMOVER PARA PRODUZIR

A escolha política pelas PPPs para a transformação urbana e para as políticas setoriais se difundiu no neoliberalismo se dissemina no Brasil nos anos 2000, derivando do regime de concessões¹⁶. A incorporação dos serviços públicos nas PPPs cria um novo cenário regulatório, aumentando as possibilidades de exploração e privatização de serviços urbanos. Diferem-se, portanto, das operações urbanas vigentes, que não incorporam estas possibilidades. As Concessões Urbanísticas e as PPPs urbanísticas ou de políticas setoriais associam a construção da transformação urbana, com prestação de serviços de gestão por um período de tempo¹⁷. Enquanto as operações urbanas são regidas por leis, a relação público-privada das concessões urbanísticas e PPPs é estabelecida por contrato que prevê reequilíbrios, arbitragem privada e exige o desenho de riscos e garantias, temas centrais na construção dos modelos econômicos financeiros das parcerias.

Como já comentado nos textos iniciais desta publicação, houve uma reestruturação institucional do Governo do Estado de São Paulo para receber PPPs¹⁸ e, em relação à política habitacional foi reorganizada a Secretaria Estadual de Habitação com a criação da Agência Paulista de Habitação Social, ou a Casa Paulista. Dentre suas atribuições, foi incumbida de complementar investimentos federais em empreendimentos do Minha Casa Minha Vida no Estado, em valor estimado em R\$ 20 mil reais, com a meta de produzir 150 mil unidades habitacionais entre 2012 e 2015, destas 20 mil no Centro da cidade de São Paulo (2011), via iniciativa privada. Para isso, estruturaria parcerias público-privadas. Este é o cenário para elaboração da primeira PPP Habitacional do Estado de São Paulo (MENDONÇA, 2016).

Para transferir a produção habitacional para o mercado, foi elaborada uma modelagem econômico-financeira complexa, a partir de uma Manifestação de Interesse Privado (MIP) de 2012 que serviu de base para um chamamento

A Concessão Urbanística permite delegar a uma empresa privada o exercício de uma função pública, como pode exemplo, a gestão de uma operação urbana. Por meio dela, o agente privado incumbido pelo poder público da execução da função pública, neste exemplo, a gestão da operação urbana, será remunerado e obterá o retorno de seu investimento mediante a exploração da obra, tomada no seu conjunto, por meio da venda ou aluguel de lotes de terrenos ou edificações (LOMAR *apud* SOUZA, 2011).

No caso das PPPs, devem ter no mínimo 5 anos e no máximo 35 anos e valor contratado mínimo de R\$20 milhões.

O QUE É A PPP HABITACIONAL DE SÃO PAULO?

Em 2012 foi feito um chamamento público de Manifestação de Interesse Privado visando a elaboração de estudos e propostas de modelagem de uma PPP para produzir 10 mil unidades no centro da cidade de São Paulo em seis perímetros de intervenção. Cerca de 90% delas deveriam ser habitação de interesse social.

O Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (Instituto Urbem) vence e desenvolve a modelagem econômico-financeira que dará origem ao primeiro edital, aumentando o número de unidades para 20 mil; associando o modelo aos financiamentos habitacionais federais

vigentes, em especial, ao PMCMV e estabelecendo um prazo de 20 anos de concessão. Para sinalizar aos privados que disponibilizaria terra aos empreendimentos, o Governo do Estado publicou um decreto de desapropriação por interesse social sobre cerca de 880 imóveis em tese subutilizados. No entanto, além de áreas subutilizadas, os perímetros abarcaram lotes em uso e densamente ocupados, provocando uma resistência social enorme à PPP, que mapeou que apenas 10% dos imóveis estavam de fato vazios e que muitos eram ocupados com habitações precárias, que reclamou da ausência de processo participativo e o projeto de PPP foi suspenso pela Justiça, com ajuda da atuação do Ministério Público de São Paulo (MENDONÇA, 2016).

Em 2014 foi lançado um edital revisto de PPP Habitacional com o objetivo de produzir 14.124 unidades de HIS e HMP,

em um número menor de perímetros na região central de São Paulo, com gestão condominial e manutenção das unidades por 20 anos (GATTI, 2017). Os valores estimados de contrato para os quatro lotes totalizavam 7,34 bilhões de reais e correspondem aos valores projetados das receitas obtidas com a venda de unidades de HIS e HMP, somadas aos pagamentos feitos pelo Estado para a execução do contrato que envolve também serviços. Novamente, não houve processo de discussão pública da proposta, apenas uma audiência exigida pelo processo de licitação e o edital foi disponibilizado para consulta pública no site. O critério de seleção seria o menor valor a ser pago pelo poder público pela concessão.

O edital tenta controlar a qualidade habitacional através do estabelecimento de diretrizes para as intervenções urbanas e a qualidade da

público. Objetivava-se criar um modelo jurídico-econômico robusto, que desse segurança econômico-financeira e também jurídica. Foi desenhada como uma Concessão Administrativa na qual o contrato de prestação de serviços é pago exclusivamente pelo Estado¹⁹.

Única empresa proponente para o edital de 2014, a Canopus Holding S/A²⁰ vence a concorrência para o Lote 1 da PPP e é contratada para produzir 3.683 unidades habitacionais, podendo locá-las não apenas no Lote 1, mas em todo o Centro Expandido, transformando-se em mais um modelo de contratação de empresas por empreitada – envolvendo um pacote de obras –, e se desvincula de um processo de transformação urbana mais amplo, ainda que nunca tenha se proposto a dialogar com as vulnerabilidades urbanas que compõem as condições de moradia precária nos territórios populares centrais.

Em 2012, a Canopus recebeu R\$ 60 milhões em investimentos da International Finance Corporation (IFC), braço do Banco Mundial, e de seu Fundo Latino-Americano, Africano e Caribenho “para expansão de suas operações atuais no mercado de médio e alto padrão e na construção de mais de 20 mil casas para a população de baixa renda por meio de sua subsidiária EMCASA” (IFC, 2012 *apud* MENDONÇA, 2016, IZAR, 2017). Dessa forma, a Canopus assume a obrigação com seus investidores de expandir sua atividade tanto no setor de alto padrão quanto no setor popular, com expectativa de dobrar o tamanho da empresa até 2017²¹. Isso situa a parceria em um circuito global em que organizações internacionais ao mesmo tempo pressionam a regulamentação e adoção de PPPs pelo poder público e financiam o desenvolvimento de projetos nesse

Esta envolveu a criação de um modelo de governança dos projetos de parceria estaduais – conjunto intitulado Programa de Parcerias Público-Privadas (o PPP) – materializados em um Conselho Gestor (CGPPP) e na Companhia Paulista de Parcerias (CPP) e na Unidade de Parcerias Público-Privadas da Secretaria de Economia e Planejamento – UPP, em 2004.

Ver Lei 11.079/04 que introduziu duas novas modalidades de contratação de obra e/ou serviço, as concessões patrocinadas – obras e/ou serviço público em que o Estado paga ao particular uma tarifa adicional à tarifa cobrada dos usuários do serviço (ex. Metrô de São Paulo) – e as concessões administrativas – contratos

localização através do estabelecimento de áreas de intervenção organizados em quatro lotes. Mas não há a obrigatoriedade de seguir as diretrizes, nem descontos na avaliação da proposta, caso não a cumpra. Tampouco a empresa é obrigada a fazer nos lotes definidos. É possível mudar de área, o que é configura mais uma garantia para o concessionário, principalmente se o preço da terra subir muito, conferindo a possibilidade de mudar o terreno ou ainda, de discutir um reequilíbrio contratual (VANNUCHI; SANTORO, 2014).

Prevê a transferência para o privado fazer as desapropriações e, além da contratação da concessionária para implantação das unidades, haverá a contratação de uma “pessoa jurídica” para “apoiar” a fiscalização da implantação das unidades, chamada de Certificadora da Implantação. Esta não é uma atitude nova em uma gestão

pública, a contratação de gerenciadoras foi, por exemplo, uma medida tomada no caso de várias obras em áreas de Programa Mananciais em São Paulo. É mais um passo na transferência da fiscalização para empresas privadas, sempre com o argumento da ineficiência do poder público em fiscalizar, um clássico argumento pró-privatização da gestão e, cujos gastos envolvidos nesta decisão têm sido pouco estudados.

Embora o edital frisasse que respeitava a legislação urbanística, através de reiterados comentários de que as regras das ZEIS, ZEPECs e Operações Urbanas devem ser respeitadas, houve uma normatização específica para Habitação de Interesse Social no âmbito da PPP que soa como uma flexibilização de alguns parâmetros da normativa municipal, criando critérios específicos para HIS, associando número de dormitórios com metragem

mínima e diferentes rendas familiares.

Esta divisão torna a proposta mais complexa por não se relacionar com o quadro de necessidades habitacionais e sim com a capacidade de pagamento das famílias e os ganhos esperados. Ainda, algumas das áreas eram ZEIS no PDE 2002, cujas regras exigem um percentual de área para HIS que não coincidia com os percentuais de faixa de renda propostos, levantando a hipótese que a PPP ignorou as regras urbanísticas vigentes. Estas ainda se alteraram em 2014, exigindo adequações das metas da PPP. O edital também não deixava claro quem seriam os beneficiários, afirmando que seriam apresentados em uma lista cadastrada fornecida pelo poder concedente.

dos para HIS estão isentos de pagamento de outorga, portanto são recursos disponibilizados pela Prefeitura a estes imóveis. Ainda a PPP estruturou-se com subsídios do Programa MCMV e subsídios complementares do Casa Paulista, que garantem os recursos para o empreendimento iniciar no ato que dá início à sua execução, dando liquidez ao negócio imobiliário. Ainda, ao longo dos 20 anos subsequentes, o Estado compromete-se a pagar contraprestações relativas aos serviços habitacionais prestados pela concessionária, na ordem de 80 milhões por ano. “Não se trata, portanto, de um cenário institucional de escassez de recursos, como o senso-comum neoliberal postula, mas de uma renúncia deliberada de certas capacidades e possibilidades institucionais em prol de outras, vinculando-se à viabilidade econômica de ações conjuntas público-privadas” (MENDONÇA, 2017, p. 15).

Um dos objetivos da adoção da PPP seria contornar o controle do endividamento da administração pública, possibilitando que obras e serviços fossem realizados pelas PPPs, contornando os limites orçamentários, ou ainda, não comprometer de imediato o caixa do governo, pois as prestações serão pagas ao longo da duração do contrato, Palladini argumenta que, “grandes passivos podem comprometer a sustentabilidade fiscal macroeconômica a longo prazo” (2017a, p. 9). A PPP Habitacional compromete os recursos limitados²² das PPPs por 20 anos, recurso este que tem sido negociado e ampliado desde que a limitação foi criada. Palladini (2017b, p. 41) dá uma referência em valores, afirmando que em 2015 o Estado de São Paulo poderia destinar até 9,2 bilhões por ano em pagamentos de projetos de PPPs.

Além do volume de recurso público envolvido na parceria, ainda há rentabilidades que foram parcialmente consideradas no modelo, como a possibilidade de exploração econômica de outros usos que não apenas os habitacionais, como comércios e serviços, pelo mesmo período de 20 anos.

Para sua gestão, há garantias contratuais relativas ao pagamento das contraprestações. A CPP e a CDHU concedem garantias à concessionária. A CPP garante, a partir da alocação dos recursos de seu fundo BB CPP Projetos de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento Renda Fixa Longo Prazo, o pagamento de seis meses de contraprestação pecuniária. Decorridos seis meses, caso a Secretaria ainda não possa pagar sua dívida com a empresa, a remuneração da concessionária passa a ser feita com a mobilização compulsória da carteira de mutuários da CDHU, transformada em recebíveis imobiliários.

Estas garantias isolam o pagamento das contraprestações das oscilações políticas dos governos, considerado como risco ao empreendedor privado, quebrando assim uma das maiores resistências que os privados têm de se associar com o poder público. Os lastros das contraprestações aos privados envolvem terrenos do Departamento de Estadados de Rodagem - DER considerados ativos da CPP, que têm sido leiloados, removendo famílias pobres que os ocupam de forma precária, que perdem seu direito à moradia para que o recurso seja disponibilizado em garantia, entrando na engrenagem do complexo imobiliário-financeiro. A política exclui do cenário opções como urbanização de favela, provoca remoções, ampliando o quadro de necessidades habitacionais com a necessidade de atendimento destas famílias. Esta é uma das principais contradições da PPP Habitacional: expulsa famílias de terras públicas ocupadas, para vendê-las para gerar recursos para garantia das contraprestações de uma

clientes. Em 1996, foi criada a Construtora Emcasa, uma subsidiária que iniciou suas operações com foco em empreendimentos destinados a atender a classe média e que, a partir de 2009, passou a desenvolver e construir apenas projetos de padrão econômico”.

21

Izar (2016, p. 6) afirma que justamente os idealizadores do modelo da PPP queriam viabilizar a implementação de um sistema de crédito de longo prazo, priorizando negociações com investidores financeiros e empresas imobiliárias de maior que tivessem acesso ao capital financeiro, envolvendo-se menos com pequenas empresas locais.

de prestação de serviços tradicionais, precedidos ou não de obra, cuja remuneração é paga exclusivamente pelo Estado.

20

Segundo IFC (2012), o “Grupo Canopus é composto pela Construtora e Incorporadora Canopus e pela Construtora Emcasa. A Construtora Canopus é uma empresa familiar e iniciou suas operações no mercado mineiro há mais de 40 anos. Sua sede está localizada em Belo Horizonte e a empresa conta ainda com escritórios no Rio de Janeiro e em São Paulo. A Canopus é especializada na construção, incorporação e comercialização de imóveis residenciais e corporativos de médio e alto padrão e foi construída sobre pilares da qualidade, solidez, confiabilidade e compromisso com os

regime, como apresentado no primeiro artigo desta publicação.

As obras no Lote 1 iniciaram em setembro de 2015 em um terreno da Prefeitura, na Rua São Caetano, cujas 126 unidades já foram entregues.

Mais recentemente, obras da PPP foram iniciadas na região da Luz, onde se prevê a construção de 1,2 mil unidades residências, de uma escola de dança (permanência do projeto anterior para o terreno) e de térreos com usos mistos (SOMBINI, 2017).

A PPP Habitacional é uma proposta complexa. Envolve uma modelagem econômico-financeira e jurídica complexa estruturada a partir do estabelecimento dos riscos e garantias fixadas em contratos que preveem arbitragem privada, dando condições para reequilíbrios de contrato que possam ser feitas em função dos riscos possíveis. Por exemplo, considerando que os estudos estavam modelados de forma a utilizarem subsídio do PMCMV, se o programa termina é possível reequilibrar o modelo. Por outro, dificulta o monitoramento cidadão da execução da política, pois os contratos são renegociados a partir de arbitragens feitas em um foro privado.

Uma de suas contradições está no fato de ser motivada por escassez de recursos, mas foram mobilizados muitos recursos financeiros, imóveis e metros quadrados construídos públicos para estruturá-la. As terras públicas são utilizadas pelo Estado para viabilizar a PPP ou para viabilizar seu financiamento ao serem vendidas para gerar recursos financeiros para a Companhia Paulista de Parcerias - CPP arcar com as contraprestações. Os metros quadrados construí

Edifício da Rua São Caetano, construído no âmbito da PPP Habitacional. [Pedro Mendonça]

▶

A Lei Federal no 11.079/2004 (art. 28) limita o valor anual a ser gasto com PPPs a 5% da receita corrente líquida do ente federativo. Este limite era de 3% até 2012, quando foi elevado por uma medida provisória e, depois, aprovado pela Lei Federal 12.766/12). Para a União, este limite seria de 1% (Lei no 11.079/04) (PALLADINI, 2017b).

Em 2016, a CPP dispunha de R\$ 1,655 bi em patrimônio, dos quais R\$ 988 mi estavam mobilizados em fundos garantidores de PPPs. Destes, apenas R\$ 2,2 mi referentes à PPP Habitacional. O valor é pequeno, pois as garantias variam anualmente, conforme a contraprestação prevista, cujo valor deve aumentar nos próximos anos (CPP, 2016).

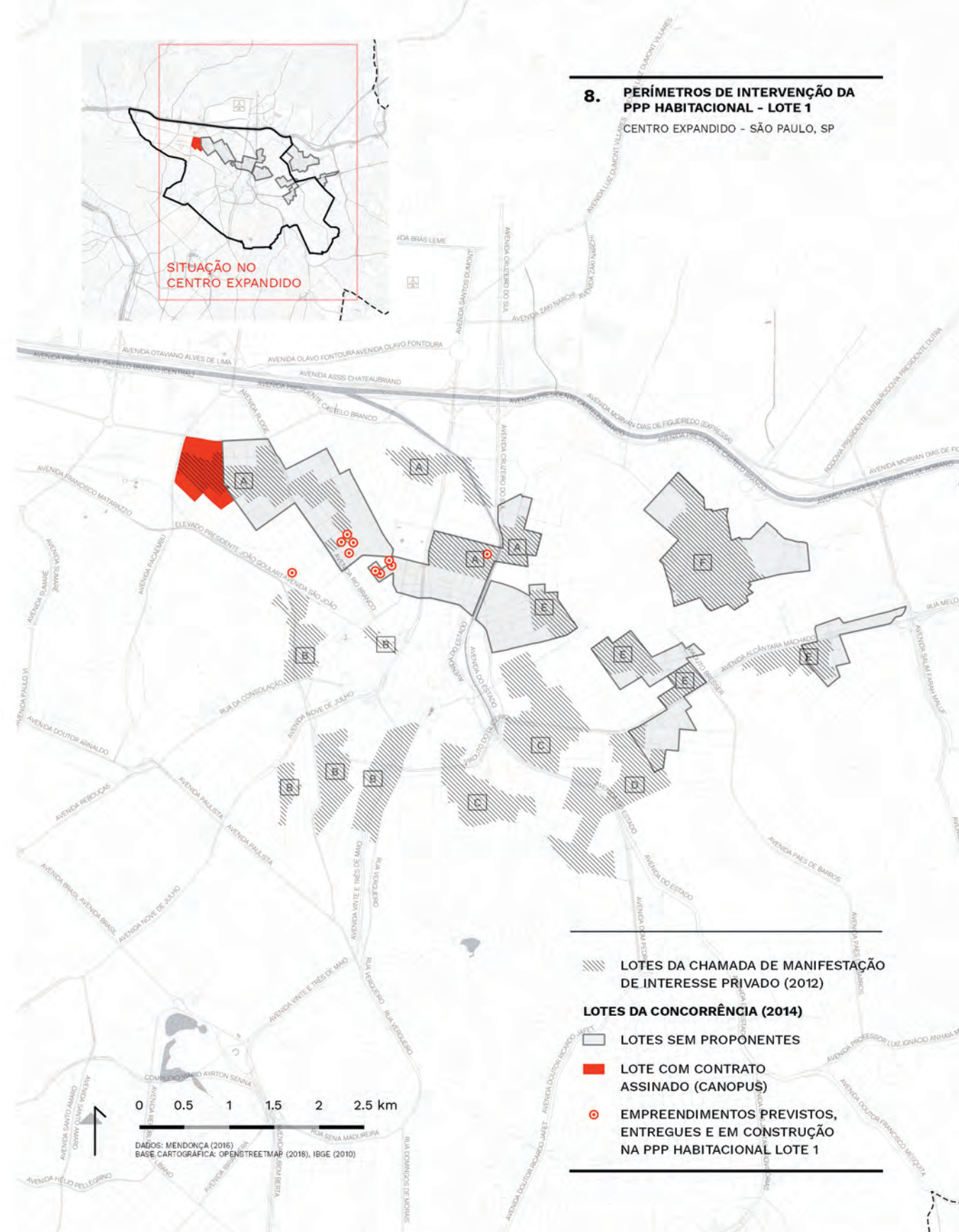
PPP que irá produzir novas habitações²³, em menor quantidade do que as existentes anteriormente. A remoção é uma ação previsível para que a lógica de financiamento e garantias se dê. A lógica adotada para a política está calcada nas regras que compõem o modelo econômico e jurídico, distanciando-se do enfrentamento do quadro de necessidades habitacionais.

Um exemplo está no fato de algumas remoções em terrenos da CPP na região da Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas se sobreporem a assentamentos precários e, ao serem desocupados e leiloados, darem lugar a edifícios corporativos, como pode ser visto nos mapas e nas fotos que seguem.

Autores que observam esta PPP afirmam que a aderência dos privados foi muito tímida, face a crise econômica e política que se avizinhou quando do anúncio do edital. Apesar da expectativa de produção de 20 mil unidades via PPP no centro a partir de 2011, a estratégia contratou menos de 4 mil unidades até o momento, a despeito de todos os esforços empreendidos pelo Estado e de todo o ônus social assumido (MENDONÇA, 2016; PALLADINI, 2017a).

Não há resistências ao modelo de parceria, uma vez que as contradições encontradas são muito abstratas para os movimentos que lutam por moradia, que veem a produção de novas unidades como conquista, e não contabilizam o aumento das remoções como resultado direto da PPPs.

A indicação da demanda, por outro lado, ainda não está bem delineada: em princípio, o governo do Estado anunciou que das unidades produzidas para a PPP 80% seria destinadas para quem trabalha no Centro e não mora no Centro, escolhidas sob a forma de sorteio e justificada pelo discurso do repovoamento



8. PERÍMETROS DE INTERVENÇÃO DA PPP HABITACIONAL - LOTE 1
CENTRO EXPANDIDO - SÃO PAULO, SP

SITUAÇÃO NO CENTRO EXPANDIDO

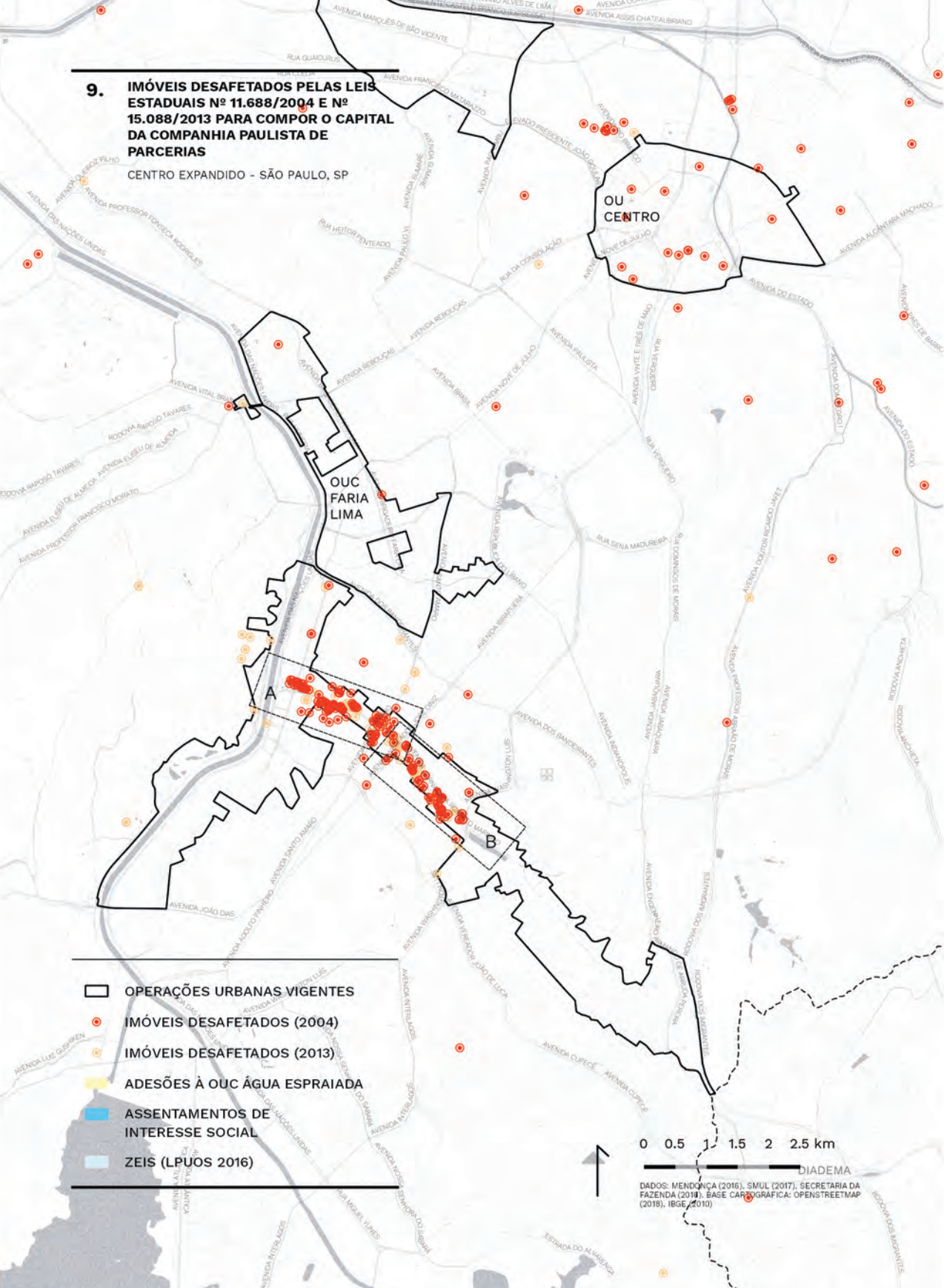
- ▨ LOTES DA CHAMADA DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO (2012)
- LOTES SEM PROPONENTES
- LOTE COM CONTRATO ASSINADO (CANOPUS)
- EMPREENDIMENTOS PREVISTOS, ENTREGUES E EM CONSTRUÇÃO NA PPP HABITACIONAL LOTE 1

0 0.5 1 1.5 2 2.5 km

DAÇOS: MENDONÇA (2016)
BASE CARTOGRÁFICA: OPENSTREETMAP (2018), IBGE (2010)

9. IMÓVEIS DESAFETADOS PELAS LEIS ESTADUAIS Nº 11.688/2004 E Nº 15.088/2013 PARA COMPOR O CAPITAL DA COMPANHIA PAULISTA DE PARCERIAS

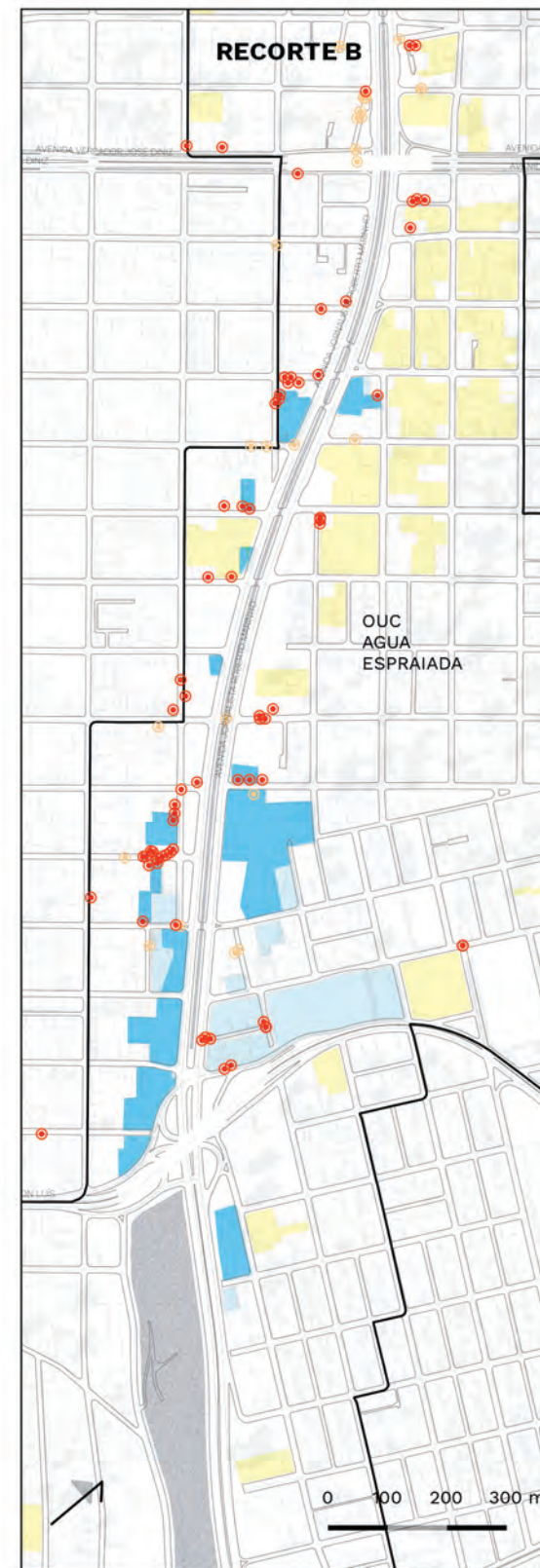
CENTRO EXPANDIDO - SÃO PAULO, SP



RECORTE A



RECORTE B



0 0.5 1 1.5 2 2.5 km

DIADIEMA

DADOS: MENDONÇA (2016), SMUL (2017), SECRETARIA DA FAZENDA (2018). BASE CARTOGRAFICA: OPENSTREETMAP (2018), IBGE (2010)

0 100 200 300 m

0 100 200 300 m



Perspectiva do projeto de
Biselli & Katchborian para a
PPP Habitacional Lote 1.
[ARCOWEB]



Terreno do DER leiloado
na OUC Água Espraiada.
[Pedro Mendonça,
Paulo Romeiro]

repovoamento das áreas centrais. Entretanto, o Edifício São Caetano, já entregue, não foi destinado a esta demanda, mas através de uma parceria com a prefeitura que também incluiu subsídios e terrenos na parceria e passou a gerir estas indicações.

Na contramão das críticas e dúvidas em relação a seus impactos e resultados, a tendência do modelo da política setorial de habitação através de PPP é de se expandir pelo Estado. Recentemente, Reinaldo Iapequino, um dos idealizadores da PPP Habitacional do Governo do Estado de São Paulo, afirmou que esta nova PPP é uma política complementar a outras: “Precisa fazer PPP? Não precisa”, mas, face ao apetite pelo tema, esta política pode vir a ser o prato principal (SANTORO, 2017c).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vasta crítica sobre as Operações Urbanas paulistanas – que afirma que valorizam áreas já muito valorizadas e de interesse do mercado, baseadas em obras viárias que não promovem inclusão social, entre tantas outras – fez com que as novas propostas de intervenção tenham se apropriado do discurso da inclusão socioterritorial e de propostas de regulações urbanas para a produção de habitação de interesse social (HIS) nos perímetros das operações. Estas reconhecem a obrigatoriedade de produzir HIS, preveem atendimentos habitacionais, reservam recursos para isso e, eventualmente, até reservam terras demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Mas o que se vê na prática são propostas de inclusão social ainda muito tímidas, especialmente quando se observam as vantagens dadas ao mercado imobiliário, motor da transformação urbana incentivada pelas operações urbanas, e são propostas que dialogam muito pouco com a realidade urbana e habitacional presente em seus territórios.

A gradual incorporação das lógicas de financeirização nas políticas habitacionais adiciona outros elementos de rentabilidade, como exemplo, serviços habitacionais ou outros usos associados aos projetos. Ou ainda, adicionam outras formas de governança urbana baseadas no enxugamento do Estado como produtor de habitação: o uso de ativos públicos, como terra e recursos financeiros, para estimular o mercado a produzir moradia com menor risco, mais garantias, isolando as operações urbanas para a construção de novas casas das oscilações políticas e abrindo a possibilidade de incorporar recursos e lucros obtidos no mercado financeiro às operações de construção habitacional (MENDONÇA, 2016; SANTORO, 2014; STROHER, 2017; KLINK, STROHER, 2017). ↗

ARCOWEB.

Habitação e cultura na Luz terá projeto de Biselli & Katchborian.
ARCOWEB. Postada em 16 de março de 2016. Disponível em: <<https://arcoweb.com.br/noticias/arquitetura/habitacao-e-cultura-na-luz-tera-projeto-de-biselli-katchborian>>. Acesso em: nov. 2017.

AALBERS, M. B.

Regulated deregulation.
In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (eds.). Handbook of Neoliberalism. London: Routledge, 2016, pp. X-X. Disponível em: <https://www.academia.edu/11365910/Regulated_Deregulation_chapter_in_Handbook_of_Neoliberalism_>. Acesso em: nov. 2017.

CALAVITA, N.; MALLACH, A. (Ed.).

Inclusionary housing in an international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture.
Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

CAPRIGLIONE, L.

Empreiteira de luxo paga para morador deixar favela vizinha.
Folha de S. Paulo, 16/10/2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fs/p/cotidiano/72265-empreiteira-de-luxo-paga-para-morador-deixar-favela-vizinha.shtml>>. Acesso em: out. 2017.

COMPANHIA PAULISTA DE PARCERIAS (CPP).

Relatório de Administração 2016.
Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/Institucional/Documents/ CPP_2017.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2017.

GATTI, S.

PPP da Habitação: muitas perguntas ainda sem respostas.
ObservaSP, postado em 16 set. 2014. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2014/09/16/ppp-da-habitacao-muitas-perguntas-ainda-sem-respostas/>>. Acesso em: out. 2017.

G1.

Morador tenta vender apartamento recebido de programa social em São Paulo.
Site G1, postado em 19/03/2014a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/03/morador-tenta-vender-apartamento-recebido-de-programa-social-em-sp.html>>. Acesso em: out. 2017.

G1.

Haddad quer apurar negociação de imóvel em conjunto habitacional.
Site G1, postado em 19/03/2014b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/03/haddad-quer-aporar-negociacao-de-imovel-em-conjunto-habitacional.html>>. Acesso em: out. 2017.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION - IFC.

A IFC e o Fundo ALAC IFC investem US\$ 60 milhões na expansão da Canopus para aumentar a disponibilidade de habitações no Brasil.
2012. Disponível em: <<http://ifcext.ifc.org/ifcext/pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/58F8769AF21221C685257A7C0063613A>>. Acesso em: dez. 2016.

IZAR, P.

Public- Private Partnerships and the Right to Housing in Brazil: The Case of Casa Paulista Program in São Paulo.
Journal of Urban Affairs, 2017 (no prelo).

KLINK, J.; STROHER, L. E. M.

The making of urban financialization? An exploration of Brazilian urban partnership operations with building certificates.
Land Use Policy, v. 69, p. 519-528, 2017.

KOHARA, L.

A exploração nos cortiços do Centro e a luta pelo direito de morar dignamente.
In: KOWARICK, L.; FRÚGOLI JR. H. Pluralidade urbana em São Paulo: vulnerabilidade, marginalidade, ativismos. São Paulo: Ed. 34., 2016, p. 141-170.

LEMOS, L. L.; ROMEIRO, P. S.

Bairros do Tamanduateí, São Paulo: interesse público ou garantias para o privado?
Artigo apresentado no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, 22 a 26 de maio de 2017.

LIMA, P.

Desafios e perspectivas de utilização do instrumento operação urbana consorciada para a produção de habitação de interesse social. Uma leitura crítica da OUC Água Branca em São Paulo. Relatório Final de Iniciação Científica. Orientadora: Paula Santoro. São Paulo: Universidade de São Paulo, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (relatório final), 2016.

Habitação social em projetos de reestruturação urbana: o novo e o velho na OUC Água Branca em São Paulo.

Artigo apresentado no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, 22 a 26 de maio de 2017.

MACEDO, S. M.

O destino das famílias removidas e indenizadas pelas obras do Monotrilho em São Paulo: o caso das indenizações no Programa de Reassentamento de famílias vulneráveis para as Obras de Expansão do Metrô: Linha 17 – Ouro. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017.

MACHADO, L. **Mercado ilegal de imóvel popular tem até imobiliária em São Paulo.** Folha S. Paulo, postado 25/05/2014. Disponível em:<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/05/1459715-mercado-ilegal-de-imovel-popular-tem-ate-imobiliaria.shtml>.Acesso em: out. 2017.

MACHADO, L. et al.

Ação de Doria para demolir imóvel deixa feridos na Cracolândia, em SP. Folha de SP, postado em 23/05/2017. Disponível em:<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1886608-demolicao-de-parede-de-imovel-deixa-dois-feridos-na-cracolandia-em-sp.shtml>. Acesso em: out. 2017.

MADDEN, D. & MARCUSE, P.

In defense of housing: the politics of crisis. New York: Verso Books, 2016.

MALERONKA, C.

Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento Operação Urbana Consorciada à luz da experiência paulistana. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2010.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE.

A blueprint of addressing the global affordable housing challenge. Executive summary. October, 2014.

MENDONÇA, P. H. R.

Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliários-financeiros.

Artigo apresentado no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, 22 a 26 de maio de 2017.

_____. **Estratégias de Produção Habitacional por Parcerias Público-Privadas em São Paulo.** Relatório de pesquisa de iniciação científica. São Paulo: FAUUSP, 2016. Disponível em:<http://www.labcidade.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2017/01/046d87a-a5193344307582_9d6192f8198.pdf>. Acesso em: jan. 2017.

MENDONÇA, P.; LIMA, P.; MARTIN, I.; BRITO, G.; ROLNIK, R.

Região da Luz em disputa: Mapeamento dos processos em curso. ObservaSP, postado em 9 de junho de 2017. Disponível em:<https://observasp.wordpress.com/2017/06/09/regiao-da-luz-em-disputa-mapeamento-dos-processos-em-curso/>. Acesso em: out. 2017.

MENDONÇA, P.; LIMA, P.; MARTIN, I.; BRITO, G.; ROLNIK, R.

PALLADINI, G. M. **A participação da iniciativa privada na produção de moradia popular no Estado de São Paulo: o Programa da Casa Paulista.** XVII Enanpur. São Paulo, 2017a.

PALLADINI, G. M.

_____. **A participação da iniciativa privada na produção de moradia popular no Centro de São Paulo. O Programa de Parceria Público-Privada da Casa Paulista.** Memorial de Qualificação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017b.

PÉREZ, O.

As operações urbanas consorciadas em São Paulo e a materialização de justiça espacial por meio da construção de habitação de interesse social entre 2001 e 2016. IV ENANPARQ. Porto Alegre, 25 a 29 de julho de 2016.

PÉREZ, O.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Caderno para discussão. São Paulo: PMSP/SMH, 2016.** Disponível em:<http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **HABISP: Mapeando a Habitação na Cidade de São Paulo.** São Paulo, 2008. Disponível em:<http://www.habitasampa.inf.br/>.Ac esso em: abr. 2017.

REZENDE, H. D.

FormaReformaDesforma: o novo formato da política pública para favelas. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, Habitat, 2015.

REZENDE, H. D.

_____. **“Ouvi dizer que vai sair” – política de urbanização de favelas do município de São Paulo – Favela do Real Parque.** Seminário URBFAVELAS. Rio de Janeiro, 2016.

RISEK, C.

Intervenções recentes na cidade de São Paulo: processos, agentes, resultados.

Anais do XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Florianópolis, 2009.

ROLNIK, R.

ROMEIRO, P. S. **Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda.**

Dissertação de mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2010.

ROLNIK, R.

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

ROLNIK, R.

_____. **Governo propõe ZERO REAIS para moradia popular em 2018.** Blog da Raquel Rolnik, postado em 18/09/2017. Disponível em:<https://raquelrolnik.wordpress.com/2017/09/18/governo-propoe-zero-reais-para-moradia-popular-em-2018/>. Acesso em: nov. 2017.

ROLNIK, R. *et al.* (coords.). **Observatório de Remoções 2015-2017.**

Relatório final do projeto. São Paulo: LabCidade FAUUSP, LabHab FAUUSP, Labjuta UFABC, Fundação Ford, 2017a.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F.

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito/Ecuador, Lincoln Instituteof Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2014. (cd-rom)

SANTO AMORE, C. C.; PEREIRA, R.; CASTRO, A. RODRIGUES, D.; RODRIGUES, F.; PEREIRA, M.

HORIGOSHI, M. **Entre a necessidade e a gestão: o lugar das melhorias habitacionais nas políticas de urbanização de favelas.** In: Anais do Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas – URBFAVELAS. São Bernardo do Campo, 13 a 15 de novembro de 2014.

SANTO AMORE, C.; SANTORO, P. F.

(coord.). **Levantamento das situações de moradia precária na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamandateí.**

Relatório Final. São Paulo, PEABIRU Trabalhos Comunitários e Ambientais, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, LabCidade (Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade), Fundação Ford, 2016.

SANTORO, P. F.; MACEDO, S. M.

SANTORO, P. F.; MACEDO, S. M. **A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.** In:III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, ANPARQ, 2014.

SANTORO, P. F.; LOPES, M. V.; LEMOS, L. L. **Para onde vão os recursos do Fundurb?** ObservaSP, postado em 28 jul. 2016. Disponível em:<https://observasp.wordpress.com/2016/07/28/para-onde-vao-os-recursos-do-fundurb/>.Acessoem: out. 2017.

SANTORO, P. F.

Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 17, n. 2, São Paulo, 2015.

SANTORO, P. F.

_____. **O papel do Estado na PPP da Habitação de São Paulo.** ObservaSP, postado em 06 nov. 2014. Disponível em:<https://observasp.wordpress.com/2014/11/06/o-papel-do-estado-na-ppp-da-habitacao-de-sao-paulo/>. Acesso em: out. 2017a .

SANTORO, P. F.

Inclusionary Housing Policies in Latin America: São Paulo, Brazil in dialog with Bogotá, Colômbia. International Journal of Housing Policy, 2017b. (aceito para publicação).

SANTORO, P. F.

_____. **PPP Habitacional Municipal: falta de informação impede participação efetiva.** ObservaSP, postado em 11 nov. 2017c.

SANTORO, P. F.; SANTO AMORE, C.; HORIGOSHI, M. R. de S.; RODRIGUES, D. P.

A invisibilidade da moradia precária na Operação Urbana Bairros do Tamandateí. ObservaSP, postado em 20 de abril de 2017. Disponível em:<https://observasp.wordpress.com/2017/04/20/a-invisibilidade-da-moradia-precaria-na-operacao-urbana-bairros-do-tamanduatei/>. Acesso em: 10/10/2017.

SANTOS JR., O.; SANTOS, M. **Megaeventos e o direito à moradia: questões e reflexões a partir do contexto do Rio de Janeiro.**

Em: OLIVEIRA, F. L. (org.). Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

SOMBINI, E. A. W.

Política urbana em uma era neoliberal: a parceria público-privada de habitação de interesse social da área central de São Paulo. ENANPEGE Geografia, Ciência e Política: do pensamento à ação, da ação ao pensamento. Porto Alegre, 12 a 15 de outubro de 2017.

SOUZA, F.

A batalha pelo centro de São Paulo: Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz. São Paulo: Paulo’s Editora, 2011.

STROHER, L. M. E.

Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil? Cadernos Metrôpole, v. 19, n. 39, 2017.

STROHER, L. M. E.

VANNUCHI, L.; SANTORO, P. F. **Todos serão afetados pela PPP da Habitação.** ObservaSP, postado em 26 nov. 2014. Disponível em:<https://observasp.wordpress.com/2014/11/26/todos-serao-afetados-pela-ppp-da-habitacao/>. Acesso em: out. 2017.

WILDERODE, D. J.

Desregulamentação Urbana. As operações interligadas. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 1994.

PROCESSOS DE REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL

RELACIONADOS À NOVAS FORMAS DE
AGENCIAMENTO DO ESTADO-CAPITAL

Daniel Medeiros de Freitas
PRAXIS EA-UFMG

Leticia Lindenberg Lemos
LABCIDADE FAUUSP

Pedro Mendonça
LABCIDADE FAUUSP

Breno Holanda
LEHAB UFC

Luis Renato Bezerra Pequeno
LEHAB UFC

O texto analisa os processos de reestruturação territorial decorrentes das novas formas de articulação Estado-capital analisadas nos textos anteriores. Esse processo é orientado pela consolidação de instrumentos e práticas que possibilitam uma maior autonomia de atores privados na definição e execução de projetos urbanos e uma maior penetração do capital financeiro na produção do espaço urbano.

Conforme aponta a literatura sobre o tema (HARVEY, 1999; AALBERS, 2015), esse processo responde a demandas relacionadas a inflexões no padrão de acumulação que, entre outras frentes, tomam as cidades como locais de gerenciamento e redução das crises do capital e, por isso, *locus* preferencial onde as transformações econômicas se materializaram com maior nitidez e estabelecem “uma nova malha locacional para o processo de acumulação” (BRENNER, THEODORE, 2002, p. 355).

Harvey (2001) argumenta que o espaço é apropriado pelo capitalismo como uma forma de resolver o problema de super-acumulação de capital através do que o autor chama de *spatial fix*. Entendendo o “fix” com o sentido de fixar, o *spatial fix* se referiria à forma como o capital aterrissa sobre o espaço geográfico. Essa “fixação”, entretanto, não tem um caráter perene, já que, seguindo os ciclos do capitalismo, territórios são mobilizados e desmobilizados conforme as oportunidades de extração de capital surgem e se esgotam. Outra interpretação possível seria a da expressão “fix” no sentido de consertar, ou adaptar. Ao promover grandes obras de infraestrutura, como ferrovias, rodovias e portos, por exemplo, o capitalismo estaria constituindo *spatial fixes*, isto é, adaptando o espaço para, através de ganhos em velocidade e capacidade de circulação, ampliar a produtividade dos capitais, gerando novos ganhos. Mais uma vez reiterando as oscilações no comportamento do sistema capitalista, da mesma forma que essas adaptações são criadas, elas podem ser desmontadas, tornando-se obsoletas, para abrir lugar para novas intervenções no espaço, possibilitando assim novas possibilidades de acumulação.

Embora a formação de *spatial fixes* no capitalismo ocorra de forma contínua, pode-se dizer que ela encontra um cenário especialmente favorável com a adoção de um sistema de ordenação político-econômica baseado no alinhamento entre Estado e um grupo de atores ligado às corporações, como é o neoliberalismo, que emerge nos países do “capitalismo central” e vem - em meio a disputas e resistências - sendo gradualmente implementado no Brasil a partir da década de 1990. Com o neoliberalismo, torna-se muito mais simples o “adaptar o território para fixar o capital”, já que a ação dos governos, responsáveis pela gestão das transformações do espaço urbano, passa a ser pautada muito mais intensamente pelos interesses das empresas.

Uma segunda questão acerca dos *spatial fixes* no contexto atual, que dialoga com alguns objetos aos quais este capítulo se aproxima, diz respeito à sua crescente relação com instrumentos financeiros. O desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação e processamento de dados nas últimas décadas promoveu um ganho expressivo de velocidade e complexidade nas transações do mercado das finanças, ampliando o alcance de várias empresas do ramo que antes atuavam apenas em seus países de origem, para a esfera global. Para atrair uma parte desta massa de capital financeiro disponível, o Estado se empenha na criação de marcos regulatórios que introduzem uma

série de instrumentos e pacotes de vantagens e garantias, na expectativa de atrair investidores.

O fortalecimento desse modelo de acumulação denominado por Harvey (2014) como “era da hegemonia das finanças” possibilita, no âmbito espacial, a criação de *spatial fixes* que não representam a aterrissagem de um capital produtivo, e tampouco a construção de estruturas de apoio a ele, mas sim a fixação de um capital fictício no território. Consequentemente, os *spatial fixes* financeirizados seguem uma lógica de funcionamento distinta, mais flexível e menos dependente da incorporação do espaço à cadeia produtiva, mas que tem como característica primordial a extração de rentabilidade através da valorização do solo, a qual depende da localização geográfica e dos atributos dos produtos criados.

Nas cidades estudadas, o processo acima se materializa de diferentes formas. Há uma articulação entre as ações de reestruturação do território e as novas modalidades de parceria Estado-Capital que, nos casos estudados, se apresentou como uma das portas de entrada dos ativos financeiros. Observou-se também recorrentes articulações entre Estado, oligarquias locais e agentes globais que operam esse tipo de capital, reconfigurando as relações de poder e as estratégias territoriais de acumulação.

O objetivo deste texto é desvelar as práticas e instrumentos relacionados ao agenciamento do Estado-Capital no território e seus impactos sobre a dinâmica urbana, por meio da discussão das manifestações desse agenciamento nas cidades pesquisadas. Na primeira parte, descreve-se o modo como ocorre uma concentração de investimentos e projetos em áreas já valorizadas, aspecto discutido principalmente a partir do caso de Fortaleza, mas também presente nos casos de São Paulo e Belo Horizonte. Na segunda parte, o modo como ocorre os novos investimentos se associa à abertura de novas frentes imobiliárias, aspecto discutido principalmente a partir do caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, mas também presente no caso do Rodoanel em São Paulo. Por fim, permeia a discussão o tema das remoções, tema já levantado no texto anterior em relação a São Paulo, mas que aqui também traz os exemplos das demais capitais.

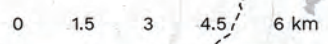
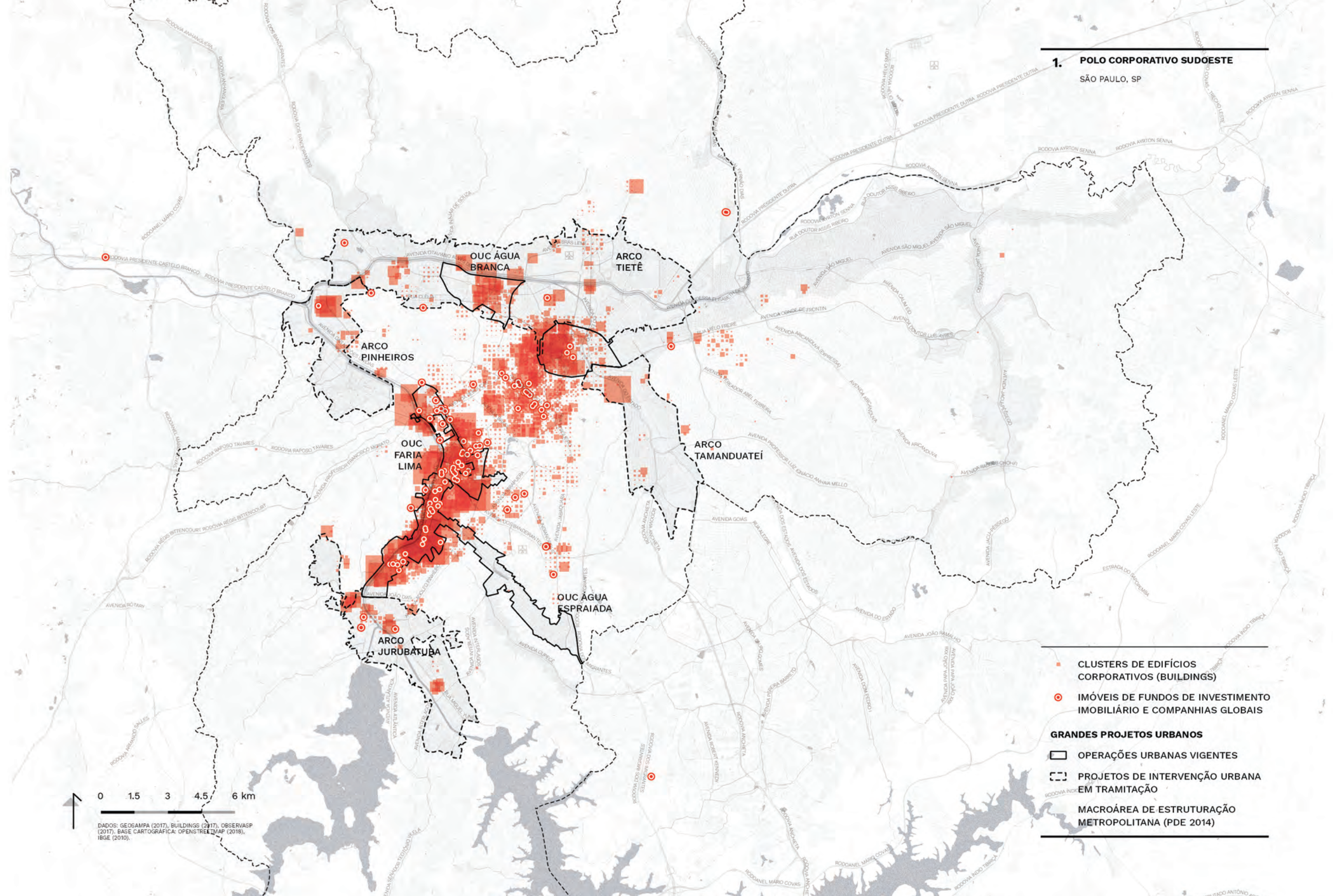
A apropriação da localização e dos elementos que participam de sua produção é objeto de disputa fundamental da produção do espaço urbano (VILLAÇA, 2012). A competição pela melhor e mais rentável localização orienta de diferentes modos a ação do Estado-capital nos processos de reestruturação territorial. Há, por exemplo, uma atuação concentrada do mercado reforçando áreas já consolidadas e valorizadas. São locais onde a saturação das possibilidades de adensamento pressiona por eliminação e flexibilização das restrições restantes à ocupação, incluindo áreas de preservação ambiental, previsão de oferta de habitação de interesse social, espaços públicos e aumento da pressão imobiliária sobre conjuntos consolidados de menor densidade construtiva.

Em São Paulo, o chamado Polo Corporativo Sudoeste, que acompanha a margem leste do rio Pinheiros, é simbólico da concentração de investimentos públicos e privados reforçando uma área extremamente valorizada da cidade.

**CONCENTRAÇÃO DE
INVESTIMENTOS E
PROJETOS NAS
ÁREAS JÁ
VALORIZADAS OU
DE INTERESSE DO
MERCADO
IMOBILIÁRIO**

1. POLO CORPORATIVO SUDOESTE

SÃO PAULO, SP



DADOS: GEOSAMPA (2017), BUILDINGS (2017), OBSERVASP (2017), BASE CARTOGRÁFICA: OPENTREKMAP (2018), IBGE (2010).

O polo começou a se constituir nos anos 1970, com a abertura da Av. Brigadeiro Faria Lima, e foi paulatinamente expandido para o sul com a abertura das Av. Eng. Carlos Berrini e da Av. Jornalista Roberto Marinho. A expansão promoveu, nos anos 1980 e 1990, a remoção em massa de assentamentos informais e população de baixa renda na região. A centralidade continua sendo reforçada com mobilização de capital público e com investimentos privados em torres corporativas, centros comerciais, hotéis e centros de convenções, produzidos particularmente através de fundos de investimento¹.

Na mesma região também ocorre um processo de liquidação de imóveis públicos pertencentes ao Governo do Estado de São Paulo – em sua maioria remanescentes da abertura das avenidas supracitadas e em alguns casos ocupados por famílias de baixa renda – com o objetivo de constituir lastros garantidores para Parcerias Público-Privadas². O Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE - Lei Municipal nº 16.050/2014) sinalizou a intenção de estender esse polo na direção sul e norte ao longo do Rio Pinheiros, através dos Arcos Jurubatuba e Pinheiros, respectivamente. Esses dois arcos foram delimitados em regiões de baixa densidade construtiva e demográfica, majoritariamente ocupadas por galpões de antigas fábricas – frequentemente desocupados – e, assim, com alto potencial de transformação. Essas propostas fazem parte de uma área reservada pelo PDE para projetos de reestruturação urbana a serem implementados através de parcerias público-privadas: a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM)³. A MEM totaliza 15% da área total do município (ou 30% da área urbanizável), grande parte localizada ao longo das ferrovias e dos principais rios da cidade, como é o caso das propostas de expansão do polo corporativo tratado aqui, e, em menor proporção, delimitando territórios enquadrados pelo PDE como "eixos de desenvolvimento".

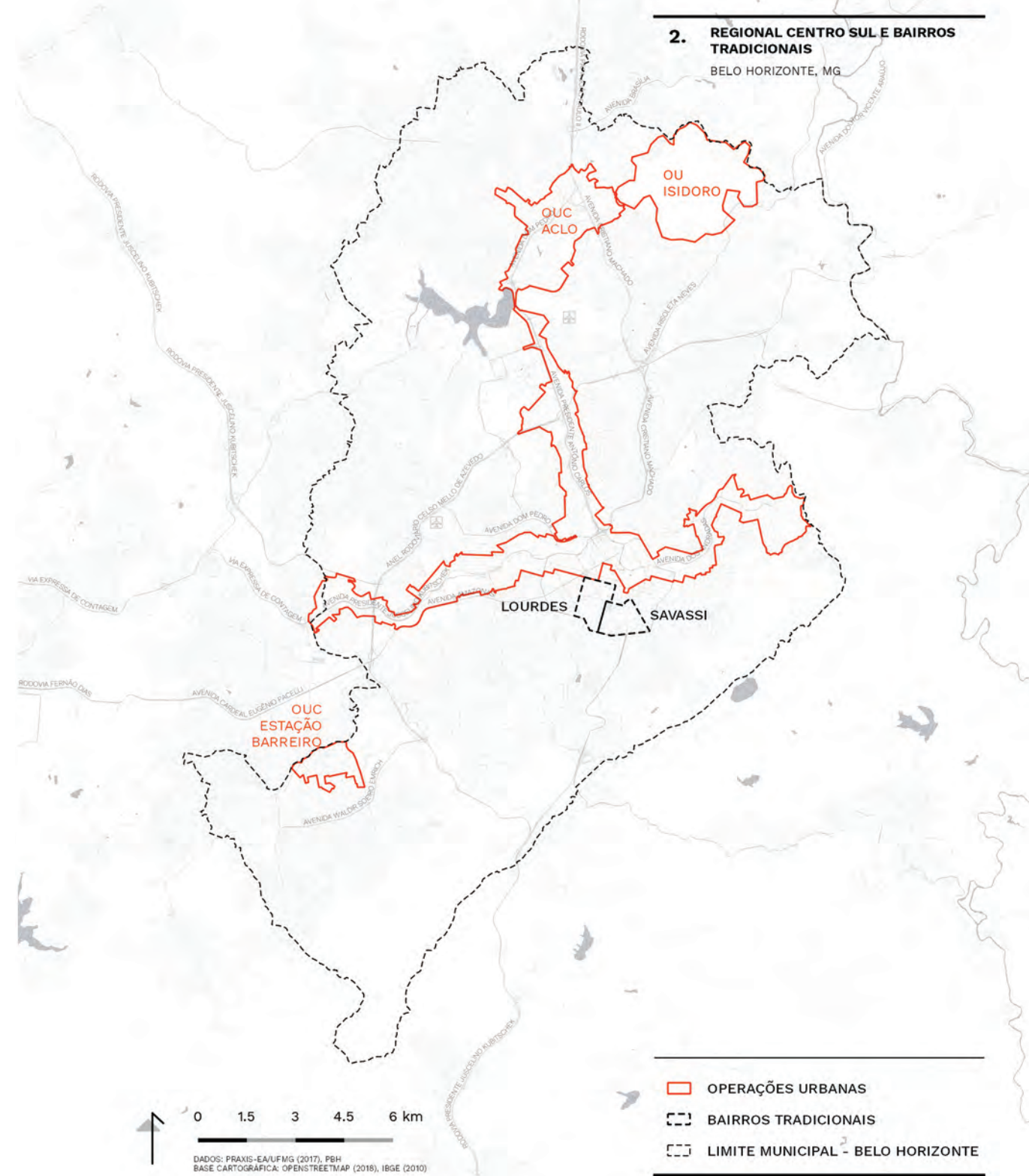
Em Belo Horizonte, ocorre uma concentração de parte dos recentes investimentos e projetos de reestruturação urbana em áreas já valorizadas, a maior parte localizada na porção centro-sul do município, divididos entre lançamentos em bairros tradicionais (Lourdes, Savassi e entorno) e eixos de expansão consolidados na última década (Belvedere e expansão nas proximidades do limite com Nova Lima). A principal operação urbana – Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Leste-Oeste (OUC ACLO) –, ainda em elaboração, inclui parte da área central, por exemplo, que está em processo de valorização e gentrificação, e pressiona por aumento na dinâmica imobiliária no hipercentro e nos bairros populares pericentrais, abrindo novas oportunidades de atuação concentrada do capital financeiro ao mesmo tempo em que perpetua a tradicional captura da mais-valia fundiária pelos agentes do mercado imobiliário. Por exemplo, na OUC ACLO, a duplicação da avenida e, em seguida, implantação do sistema de BRT ao longo do eixo da Av. Antônio Carlos resultam de investimentos públicos antes da implementação do instrumento, possibilitando ganhos a investidores privados potenciais. No restante da Região Centro-Sul, observa-se a manutenção de uma dinâmica imobiliária caracterizada por novos lançamentos imobiliários de luxo, torres comerciais e um elevado número de Operações Urbanas Simplificadas⁴, ainda que a maior parte dos lançamentos imobiliários ocorra de modo disperso no município e no Vetor Norte da Região Metropolitana, como será tratado no item seguinte. No entanto, não foi possível averiguar nos limites desta pesquisa a relação direta entre esse tipo de lançamento imobiliário e a intensificação da ação do capital financeiro, sobretudo por

1 Para mais informações, ver o texto São Paulo e os territórios do Complexo Imobiliário-Financeiro, deste relatório.

2 Para mais informações, ver os textos Reestruturação do Estado-capital para gestão de PPPs, O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo e PPPs e Habitação social: vínculos perversos, deste relatório.

3 Para mais informações, ver o texto Regulação para desregulamentação, deste relatório.

4 Belo Horizonte passou a contar com dois tipos de operações urbanas a partir de 2010, diferenciadas entre simplificadas, que guardam as diretrizes das operações urbanas vigentes no município desde o plano diretor de 1996, e consorciadas, reguladas pelas diretrizes do Estatuto da Cidade. Para mais informações, ver o texto Regulação para desregulamentação, deste relatório.



se tratar de dinâmica imobiliária que imbrica a ação ainda incipiente de novos investidores financeiros com incorporadores tradicionais. Um potencial desdobramento da pesquisa seria avançar, a partir da metodologia de investigação realizada em São Paulo sobre a aterrissagem do capital financeiro no polo corporativo Sudoeste, registrada no texto São Paulo e os territórios do Complexo Imobiliário-Financeiro, em direção a uma identificação mais precisa da potencial incidência de capital financeiro no território em Belo Horizonte.

Em Fortaleza, as áreas mais valorizadas e onde há maior interesse por parte do mercado imobiliário concentram-se nos setores Nordeste e Sudeste, com um vetor de expansão nesse último sentido, em especial nos bairros Meireles, Aldeota e entorno, com expansão nas últimas décadas para bairros como Cocó e eixo da avenida Washington Soares (PEQUENO, 2015). Ao longo desse eixo nordeste-sudeste, foram propostas a maior parte das operações urbanas consorciadas de Fortaleza e é nessas áreas que incidem em maior intensidade as outorgas onerosas e os novos investimentos públicos em infraestrutura para circulação, ampliando o campo de atuação e conseqüente potencial de acumulação para investidores privados.

Considerando as diferentes modalidades de territorialização das Parcerias Público-Privadas (PPPs) em sentido ampliado (MORADO NASCIMENTO; FREITAS, 2017), adotou-se como recorte a espacialização dos dois instrumentos de política urbana municipal de Fortaleza que atualmente estruturam as relações entre o poder público e o setor privado: as Operações Urbanas (OU) e as Outorgas Onerosas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração do Uso do Solo (OOAUS) já implementadas ou em processo de implementação.

Além da análise da territorialização desses instrumentos, foi necessária a utilização de um indicador complementar que avaliasse, de forma mais clara, a territorialização da associação Estado-capital na dimensão local e o modo como esse processo orienta uma política urbana descolada das necessidades e dos problemas característicos da urbanização incompleta de Fortaleza. Para tanto, também considerando a ampliação do conceito de Parceria Público-Privada, incluímos na análise um conjunto de grandes projetos de infraestrutura viária em execução pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, vinculados aos instrumentos analisados, e viabilizados, em sua maioria, por meio de financiamento de organismos internacionais.

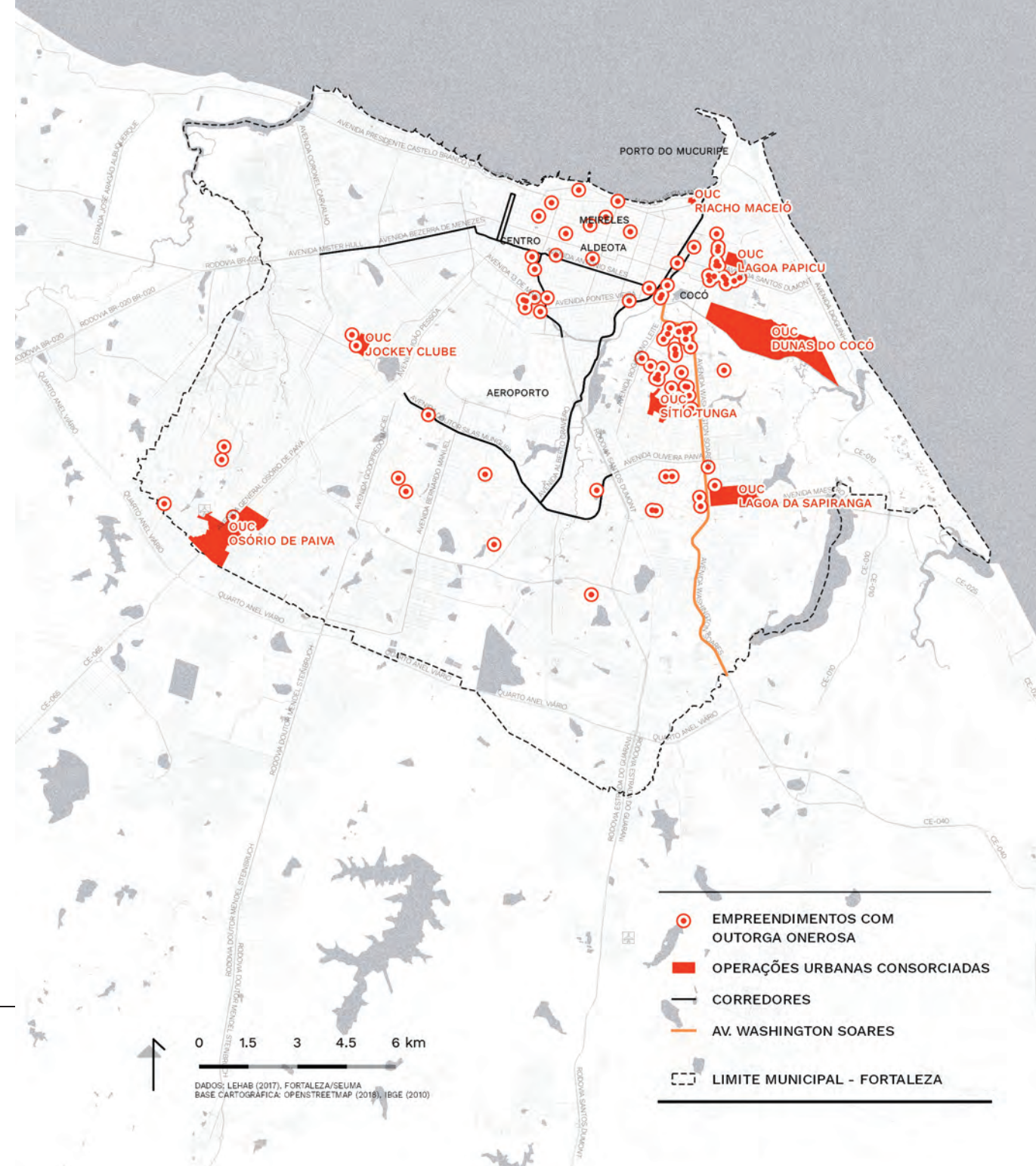
A territorialização desse conjunto de projetos aponta para uma tendência de concentração de investimentos públicos em áreas com boa infraestrutura e o conseqüente agravamento da segregação socioespacial das áreas que permanecem abandonadas e sem infraestrutura (CORRÊA, 2004). Quando associadas a mais investimentos públicos e do setor privado na forma de PPPs, essa tendência não só perpetua o padrão citado acima, como atua também como catalisador para os ganhos de acumulação a ele atrelados.

As parcerias entre o Estado e a iniciativa privada se institucionalizaram na política urbana de Fortaleza em 1992, com a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Essa norma colocou as operações urbanas consorciadas como instrumento urbanístico que visa assegurar o cumprimento das diretrizes

**FORTALEZA
: TERRITORIALIZAÇÃO
DAS OPERAÇÕES
URBANAS E
OUTORGAS**

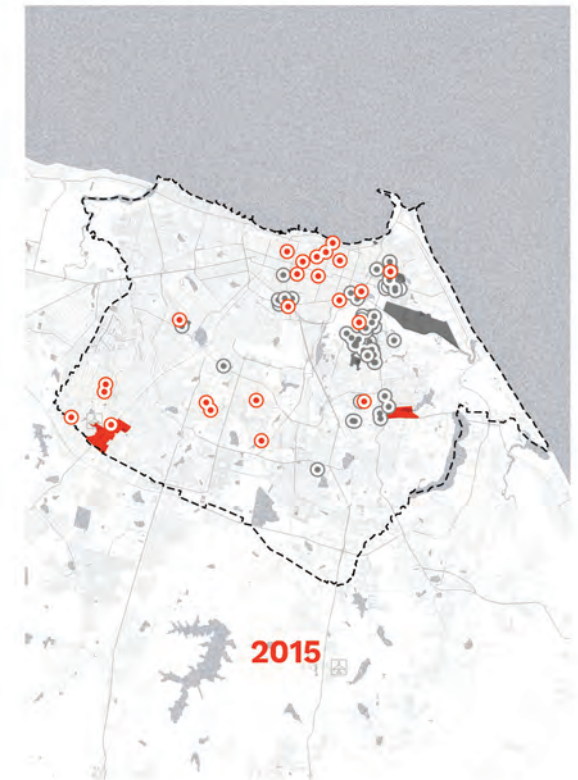
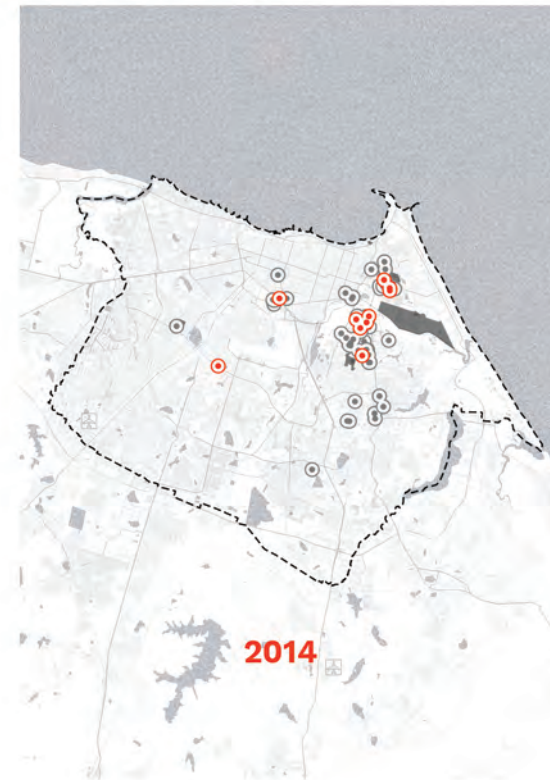
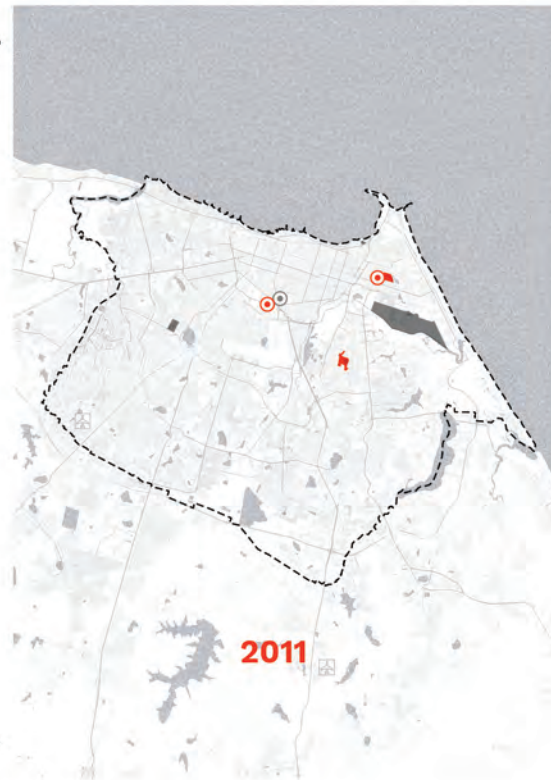
3. PROJETOS ESTUDADOS

FORTALEZA, CE



4. EVOLUÇÃO TEMPORAL DA IMPLEMENTAÇÃO DE OUTORGA ONEROSA E OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

FORTALEZA, CE



NOVAS APROVAÇÕES

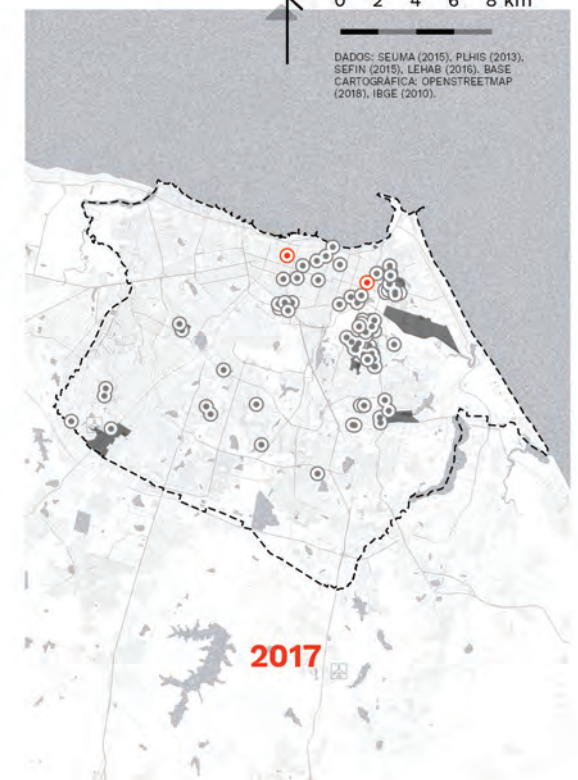
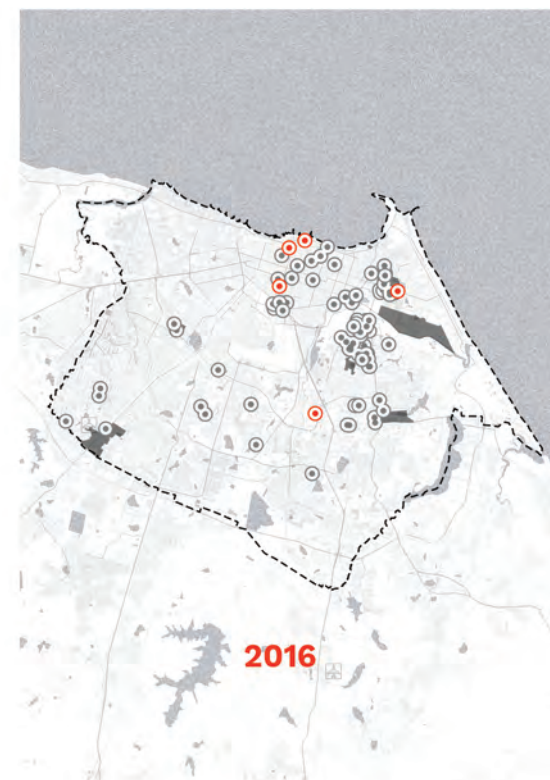
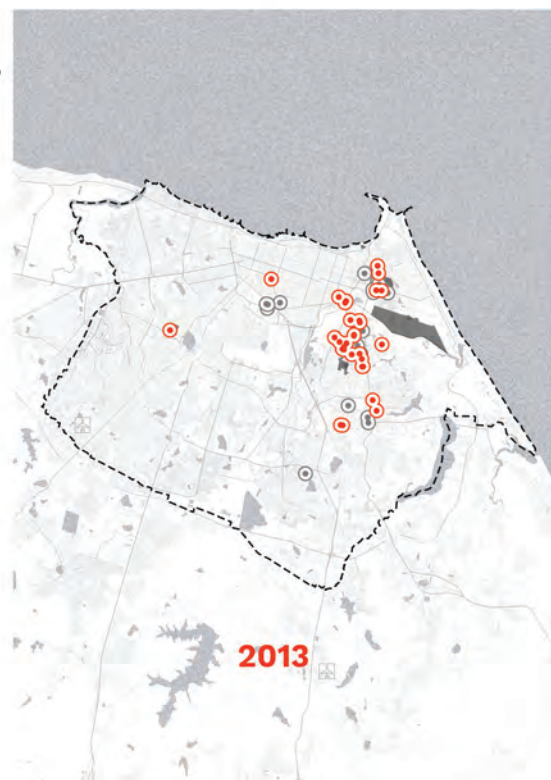
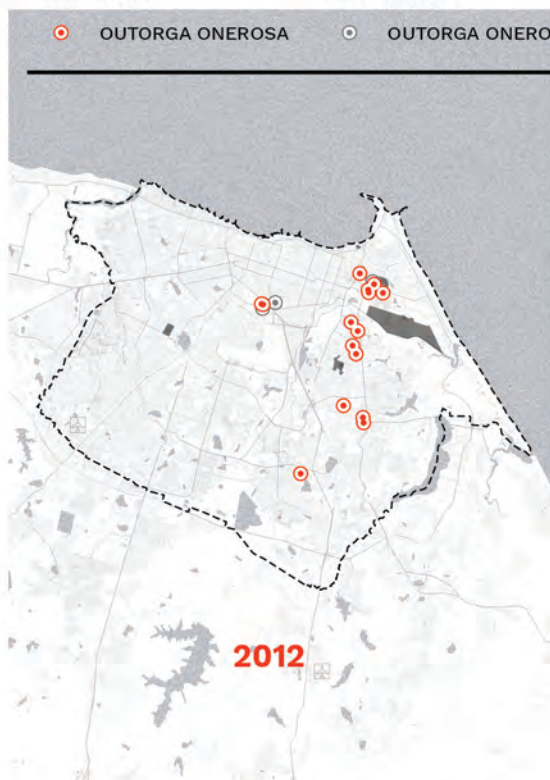
APROVAÇÕES ANTERIORES

■ OUCS

■ OUCS

○ OUTORGA ONEROSA

○ OUTORGA ONEROSA



0 2 4 6 8 km

DADOS: SELUMA (2015), PLHIS (2013), SEFIN (2015), LEHAB (2016), BASE CARTOGRÁFICA: OPENSTREETMAP (2018), IBGE (2010).

da política urbana (Lei Municipal nº 7061/1992, capítulo IV). Foram necessários, entretanto, oito anos para que a primeira lei específica para operações urbanas consorciadas fosse aprovada.

Ainda, apesar de a segunda operação proposta em Fortaleza ter tido um porte grande – a maior já realizada no município –, de modo geral as primeiras operações implementadas foram pontuais e de pequeno porte, às vezes com o intuito de viabilizar um único empreendimento, com entes privados definidos na própria lei (HOLANDA; ROSA, 2017). A primeira operação urbana, por exemplo, foi proposta na Foz do Riacho Maceió, Av. Beira Mar no Bairro do Meireles, uma das áreas com o metro quadrado mais caro da cidade, e foi utilizada de modo a provocar uma alteração drástica dos parâmetros construtivos. Apesar de o perímetro da operação incluir somente áreas classificadas pela legislação de uso e ocupação do solo como de proteção ambiental – por exemplo, onde é permitido um índice de aproveitamento (I.A.) máximo de 0,6 vezes a área do terreno – a operação urbana viabilizou um empreendimento imobiliário com I.A. superior a 5.

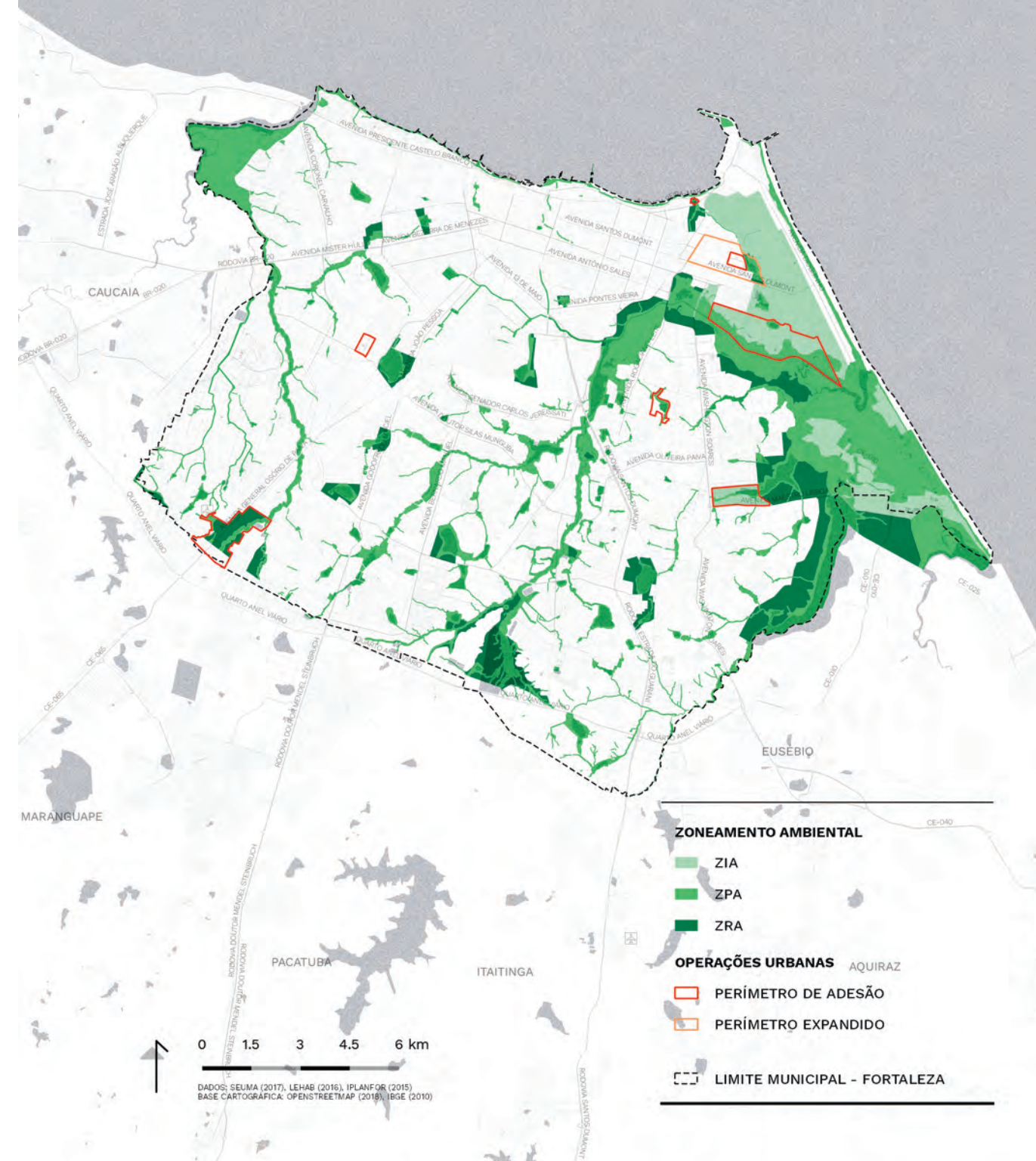
Somente em 2015, nas últimas duas operações urbanas consorciadas firmadas (Osório de Paiva e Lagoa da Sapiranga), o município passa a delimitar uma área maior e a adotar um formato onde o ente privado não é previamente identificado. Destaque para o fato de que uma delas inaugura a possibilidade de comercialização de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) no município, o que contribui para ampliar o porte e a complexidade das operações urbanas locais (HOLANDA, ROSA, 2017).

Este aumento de porte e complexidade possibilitou a adoção das operações urbanas como prática recorrente para a reestruturação urbana local. A inflexão pode ser observada na fala do ex-coordenador de Desenvolvimento Urbano Prisco Bezerra Junior (2017), que afirma:

A gente tinha noção de que o nosso modelo de operação não era o ideal em termos de parceria e no aspecto de você conseguir mudar uma determinada área, o significado era muito pequeno para a cidade. Fazer uma área muito decadente ou uma área que tivesse questões ambientais, que tivesse que ser preservada, ou um eixo que eu pretenda colocar mais gente ao longo do corredor de transporte, essas coisas todas a gente tem a noção, mas não enxergava a forma. Essas coisas pontuais que surgiram foram meramente exercícios da gente, e que se você prestar atenção, isso tudo vai evoluindo, até chegar nessas duas últimas que já foram nessa gestão [tratando das OUCs Osório de Paiva e Lagoa da Sapiranga], que já não é mais um único parceiro. Começamos a orientar a lógica da operação, em ver a possibilidade da mudança de áreas maiores, com a participação não de um parceiro, mas de criar oportunidade de que apareçam outros parceiros. Eu acho que essa é a grande mudança que tem ao longo das nossas experiências de operação.

A complexificação das operações urbanas, no entanto, foi acompanhada também por uma maior fragmentação – e por um uso mais intenso de instrumentos pontuais de flexibilização urbanística, inclusive nas áreas de tradicional interesse imobiliário. A aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAUS) não está sendo limitada à compra de potencial construtivo entre o índice básico e o máximo, como em São Paulo e Belo Horizonte e diversas outras cidades brasileiras, ou para alterar o uso

5. OPERAÇÕES URBANAS EM RELAÇÃO AO MACROZONEAMENTO AMBIENTAL FORTALEZA, CE



nas áreas com tal previsão, mas também para ampliar o I.A. máximo, alterar recuos e a altura máxima das edificações. Desse modo, o instrumento está contribuindo para flexibilizar, por meio de processos cada vez mais simplificados, as regras estabelecidas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Entre 2009 e 2017 foram aprovadas 87 outorgas onerosas em Fortaleza. Os dados fornecidos pelo poder público não diferenciam o tipo de outorga onerosa - se é OODC ou OOAUS - e não informam a quantidade de construção adicional vendida, mas permitem um exercício de territorialização. A partir de 2015, ano de aprovação da lei de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Alteração de Uso do Solo, possibilitando outorgas mais complexas, por envolverem maiores possibilidades de flexibilização dos parâmetros de uso e ocupação, observa-se uma intensificação no uso do instrumento. A Avenida Washington Soares, concluída em 2015, se consagrou ao longo do tempo como um importante eixo de expansão imobiliária e segregação residencial ao sudeste (PEQUENO, 2002; 2009; 2015), e contribuiu para a intensificação e concentração tanto de outorgas quanto de operações urbanas ao longo desse eixo.

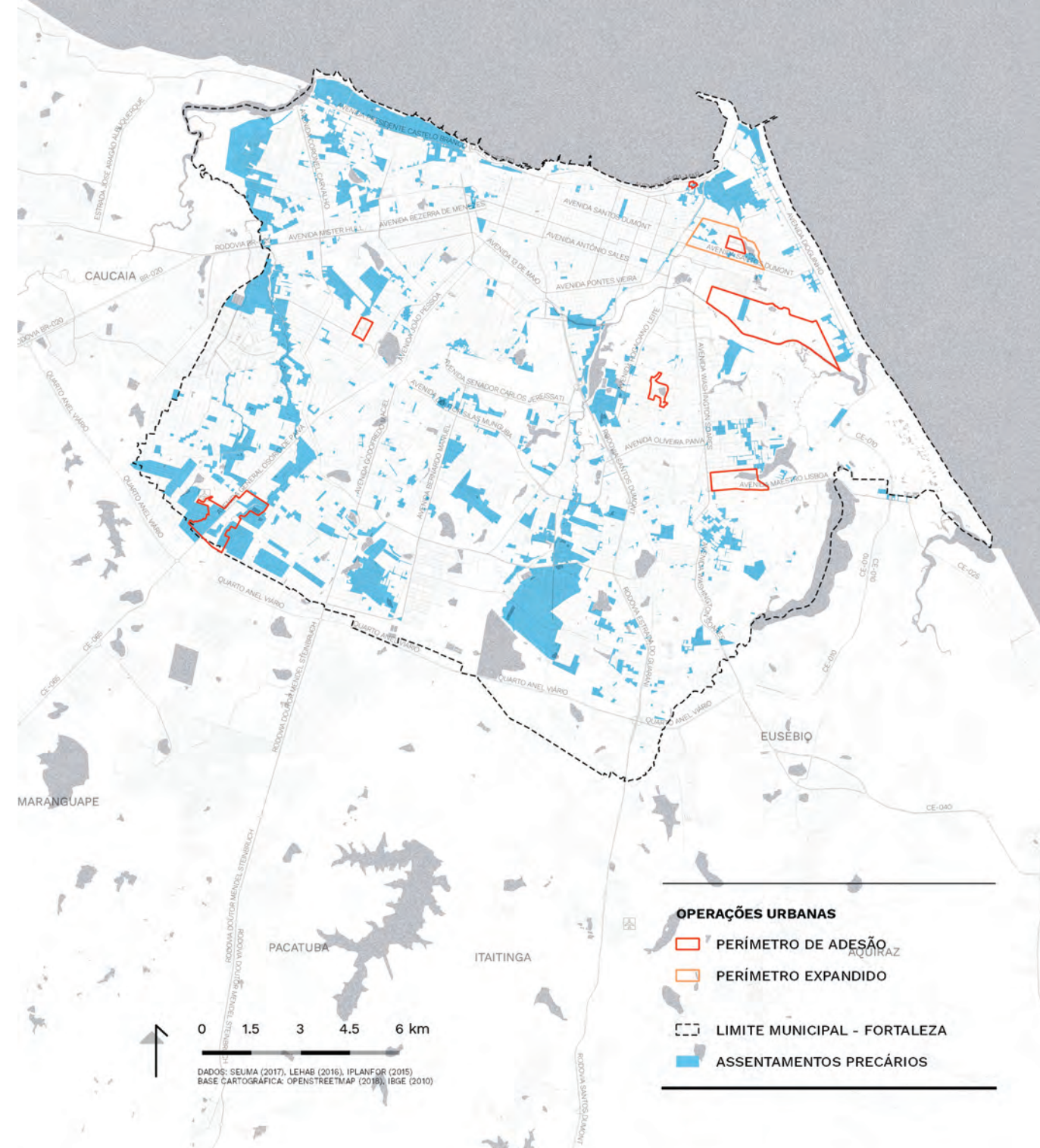
A territorialização dos instrumentos analisados revelou ainda uma frequente sobreposição - ou proximidade - entre as operações urbanas consorciadas e áreas de assentamentos precários urbanos e de interesse ambiental. Das sete operações já aprovadas em Fortaleza, com exceção à Operação Sítio Tunga, todas contêm algum assentamento precário, na maioria das vezes favelas, dentro do seu perímetro de intervenção. No entanto, nenhuma dessas áreas foi incluída como beneficiária do instrumento, prevalecendo a prática de remoção por meio de indenização. Apenas uma das operações prevê a produção de 83 unidades habitacionais, mas sem especificar, no plano urbanístico, o local onde serão construídas. Esse aspecto reforça a correlação entre esse tipo de projeto e o alto volume de remoções.

Em relação à questão ambiental, entre as operações implementadas, apenas a Operação Jockey Club não está proposta em uma área incluída no macrozoneamento ambiental como tendo ênfase para a questão ambiental, conforme discriminado no Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009, que delimita zonas de proteção (ZPA), de recuperação (ZRA) ou de interesse ambiental (ZIA). Ainda que o tratamento dado a essas áreas possam variar em cada operação, é possível identificar o tendencial uso do instrumento como estratégia de captura dessas áreas pelo mercado imobiliário, sobretudo aquelas localizadas no entorno de áreas valorizadas, como o eixo da Avenida Washington Soares, ou em processo de valorização.

Para compreender a relação territorial entre as OUCs e as outorgas onerosas, as manchas de calor obtidas pela ponderação dos valores pagos pelos incorporadores por meio de outorga⁵ foram sobrepostas às poligonais das operações urbanas consorciadas, conforme exposto no Mapa 7, que mostra uma concentração das outorgas de maior valor no entorno de OUCs, em alguns casos se sobrepondo ao seu perímetro, bem como ao longo do eixo nordeste-sudeste. A sobreposição no território pode estar indicando uma complementaridade entre os instrumentos: a outorga sendo adotada como estratégia de flexibilização da regulação urbanística nas áreas já valorizadas ou em valorização; e as operações urbanas consorciadas se apresentando como estratégia de

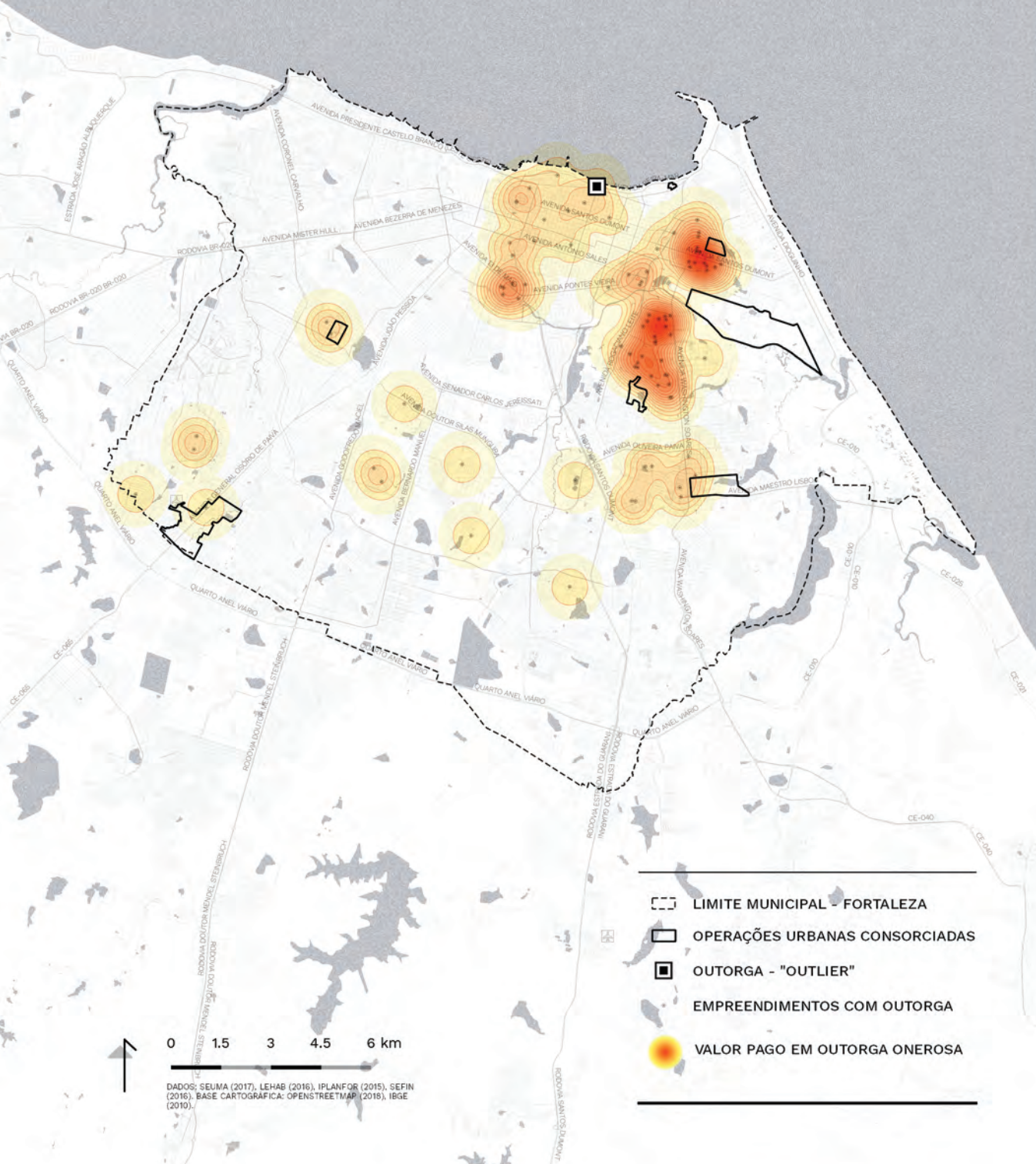
6. OPERAÇÕES URBANAS EM RELAÇÃO AOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

FORTALEZA, CE

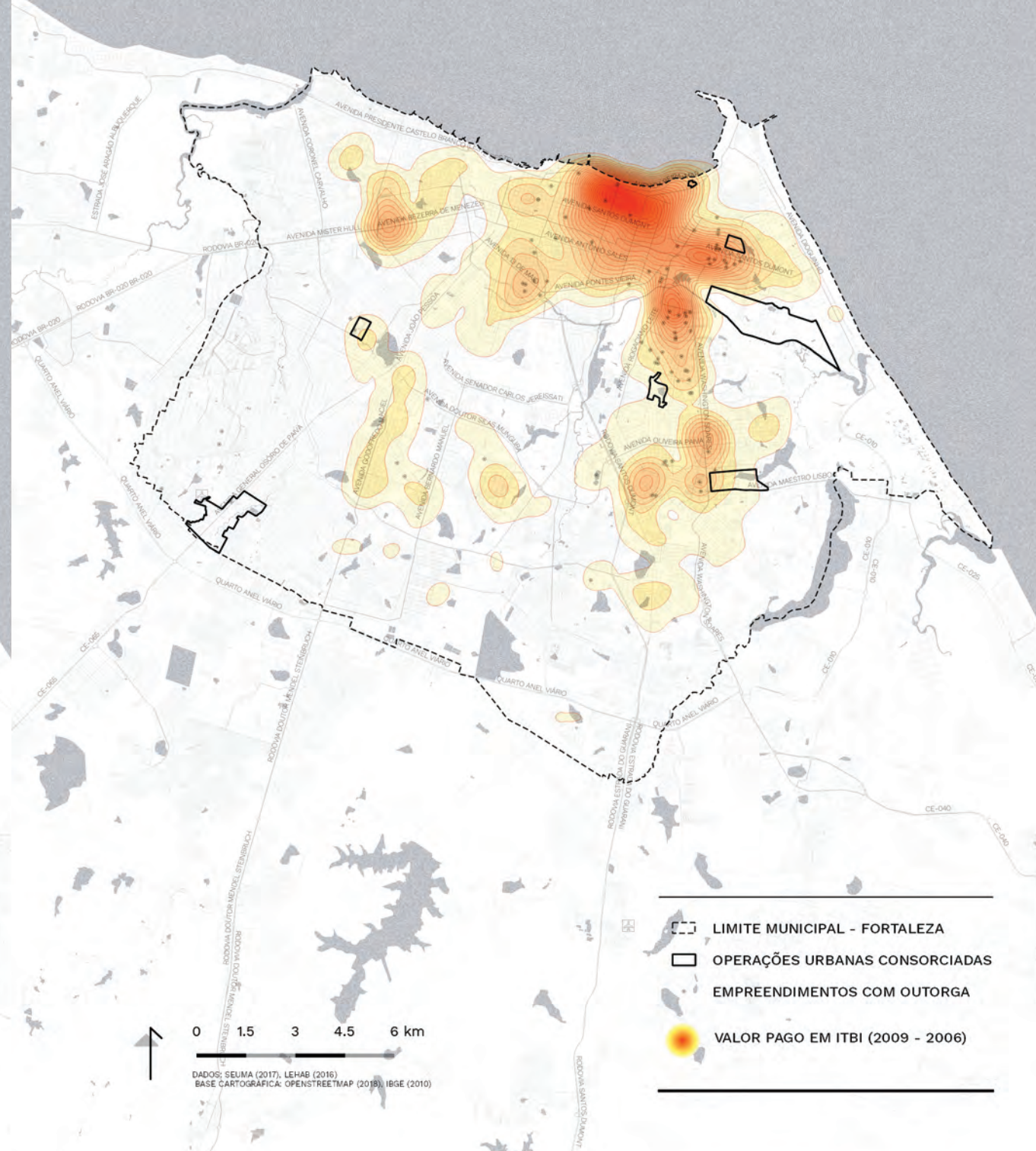


Uma outorga apresenta um valor muito elevado, podendo comprometer a análise, tendo sido isolada na análise. Foi paga para construção de edifício residencial, com altura de 126 m, onde é permitido apenas 72 m, localizado em uma área valorizada e próxima à operações urbanas, reforçando o argumento colocado aqui.

7. MAPA DE CALOR DO VALOR PAGO PELA OUTORGA ONEROSA
FORTALEZA, CE



8. MAPA DE CALOR DO VALOR PAGO EM ITBI, OPERAÇÕES URBANAS E OUTORGA ONEROSA
FORTALEZA, CE



eliminação de barreiras à ação do mercado imobiliário em áreas com demandas sociais ou restrições ambientais, conforme apontado anteriormente. Cabe destacar que, mesmo no entorno de operações ainda não completamente implementadas, apenas a existência da lei e delimitação da futura intervenção parece funcionar como reforço para novos vetores de valorização imobiliária e incentivo para ampliação da área construída ou alteração pontual do uso do solo.

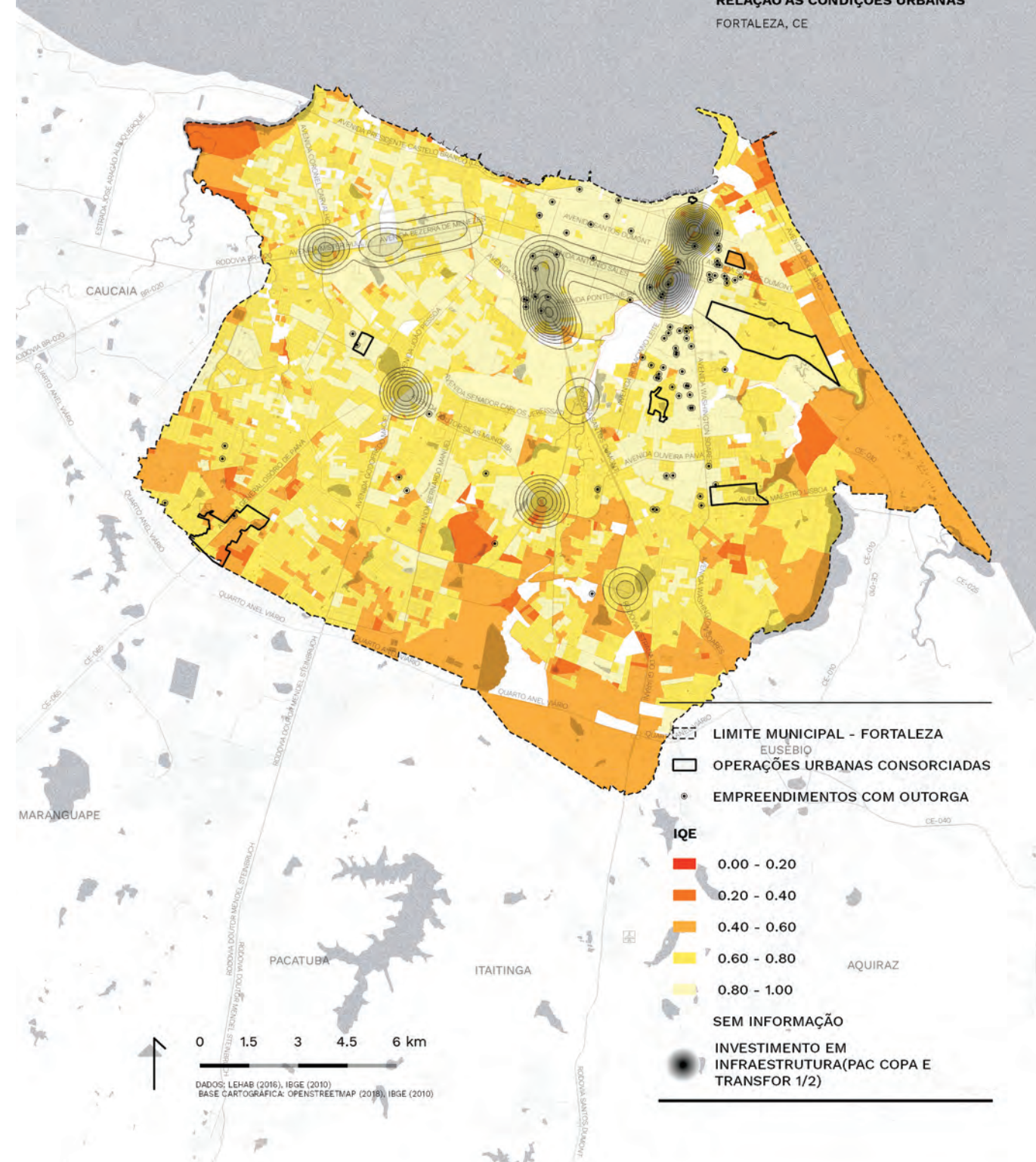
Cabe ainda discutir os argumentos colocados acima em relação à dinâmica imobiliária revelada a partir da espacialização das informações do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), entre janeiro de 2009 e maio de 2016 ⁶. A distribuição das operações urbanas fora da área com maior valor de transações imobiliárias indica o uso do instrumento para potencial ampliação dessas áreas, ao passo que a concentração de outorgas dentro ou no entorno delas mostra como a viabilidade da OODC e da OOAUS está atrelada a uma dinâmica imobiliária mais intensa.

O último ponto estudado foram os investimentos públicos em programas de melhoria da infraestrutura urbana em andamento, objetivando entender o papel da inversão de capital público nos processos de reestruturação urbana. Foram estudados o Programa de Aceleração do Crescimento para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 (PAC Copa), com financiamento da Caixa Econômica Federal, e as duas etapas do Programa de Transporte Urbano de Fortaleza (Transfor), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A distribuição espacial dos investimentos viários, sobrepostos ao Índice de Qualidade do Entorno (IQE) ⁷ e à localização das operações urbanas consorciadas e outorgas implementadas, permite perceber que há uma concentração sobre áreas já valorizadas e com melhores condições urbanas no entorno, ainda que existam obras afastadas do núcleo mais valorizado.

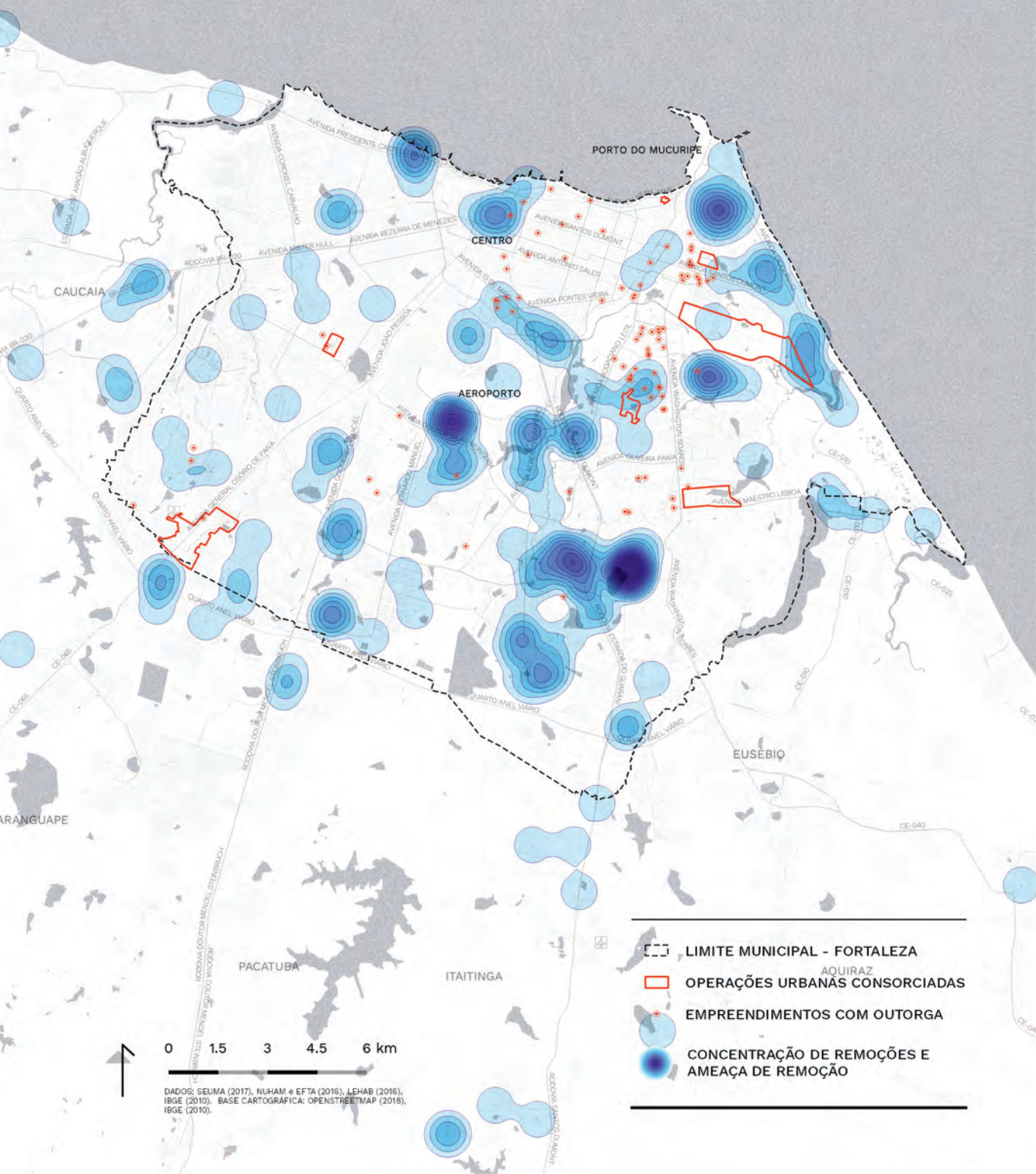
Em síntese, a análise da territorialização das operações urbanas consorciadas e outorgas em Fortaleza, complementada pela espacialização dos investimentos públicos para circulação, dos dados sobre a distribuição das maiores transações imobiliárias e cruzado com indicadores de qualidade de entorno, indica que existe uma complementaridade entre a ação do mercado imobiliário e os esforços de reestruturação e (re)regulação urbanística. Esses processos, cada vez mais descolados das reais necessidades da população, atuam de modo a potencializar ganhos decorrentes da valorização imobiliária concentrada no território, contribuindo para intensificação da – já consolidada – segregação socioespacial e seus efeitos.

Os grandes projetos de “urbanização” ou de infraestrutura de circulação em Fortaleza previram também a remoção de milhares de pessoas. Considerando apenas alguns, foram 2.100 famílias removidas ou ameaçadas pelas obras do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), 9.422 pelo Projeto Maranguapinho, 1.434 pelo Projeto Vila do Mar e 1.024 pelo Projeto Aldeia da Praia. Os números corroboram com a hipótese de que Fortaleza segue um modelo de cidade caracterizado por um desenvolvimento desigual e excludente, sendo considerada pela ONU como a segunda cidade mais desigual do Brasil. Atualmente, existem mais de 130.000 famílias cadastradas nos programas de provisão de habitação de interesse social. Quando se considera o mau estado das habitações e a insegurança jurídica da posse, a precariedade de habitação atinge 40% da população da cidade.

9. INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA, OUTORGA ONEROSA E OPERAÇÕES URBANAS EM RELAÇÃO ÀS CONDIÇÕES URBANAS
FORTALEZA, CE



10. CONCENTRAÇÃO DE REMOÇÕES E AMEAÇAS DE REMOÇÃO
FORTALEZA, CE



Todavia, os grandes projetos de desenvolvimento urbano não são os únicos responsáveis pela quantidade crescente de remoções. Segundo sistematização dos atendimentos feita pelo LEHAB, no período de 2009 a 2016, a partir de dados de duas entidades que trabalham com demandas coletivas de comunidades – o Escritório de Assessoria Jurídica Popular e Direitos Humanos Frei Tito de Alencar (EFTA) e o Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM) da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará – 11.447 famílias foram removidas e outras 15.160 foram ameaçadas de remoção no município. Os números e a espacialização das remoções, motivadas por diferentes causas, indicam sua aproximação dos setores que concentram as operações e as outorgas.

INAUGURAÇÃO DE NOVAS FRENTE DE EXPANSÃO IMOBILIÁRIA POR MEIO DE GRANDES PROJETOS URBANOS

De modo complementar às evidências de conexão entre a concentração de projetos de reestruturação urbana e as áreas já valorizadas, foram encontradas, ao longo da pesquisa nacional, desdobramentos territoriais nas quais o agenciamento Estado-capital promove abertura de novas frentes para criar oportunidades de investimentos de capital (*spatial fixes*). Em Fortaleza, por exemplo, o que parece ser uma nova frente para investimentos no extremo sudoeste do município, com a Operação Urbana Consorciada Osório de Paiva, aprovada em 2015, e outorgas nesse mesmo ano com alto valor, conforme foi mostrado no item anterior, esbarra na inexistência de infraestrutura urbana adequada para as atividades a serem desenvolvidas.

Diante da precariedade do acesso às redes de infraestrutura, das condições de moradia, da situação fundiária irregular, verifica-se que este setor ainda requer investimentos públicos em mobilidade, saneamento, equipamentos sociais, dentre outros. Contudo, por conta da proximidade com o 4º anel viário, que interliga Fortaleza ao CIPP, é possível traçar algum prognóstico de médio longo prazo para aquele setor.

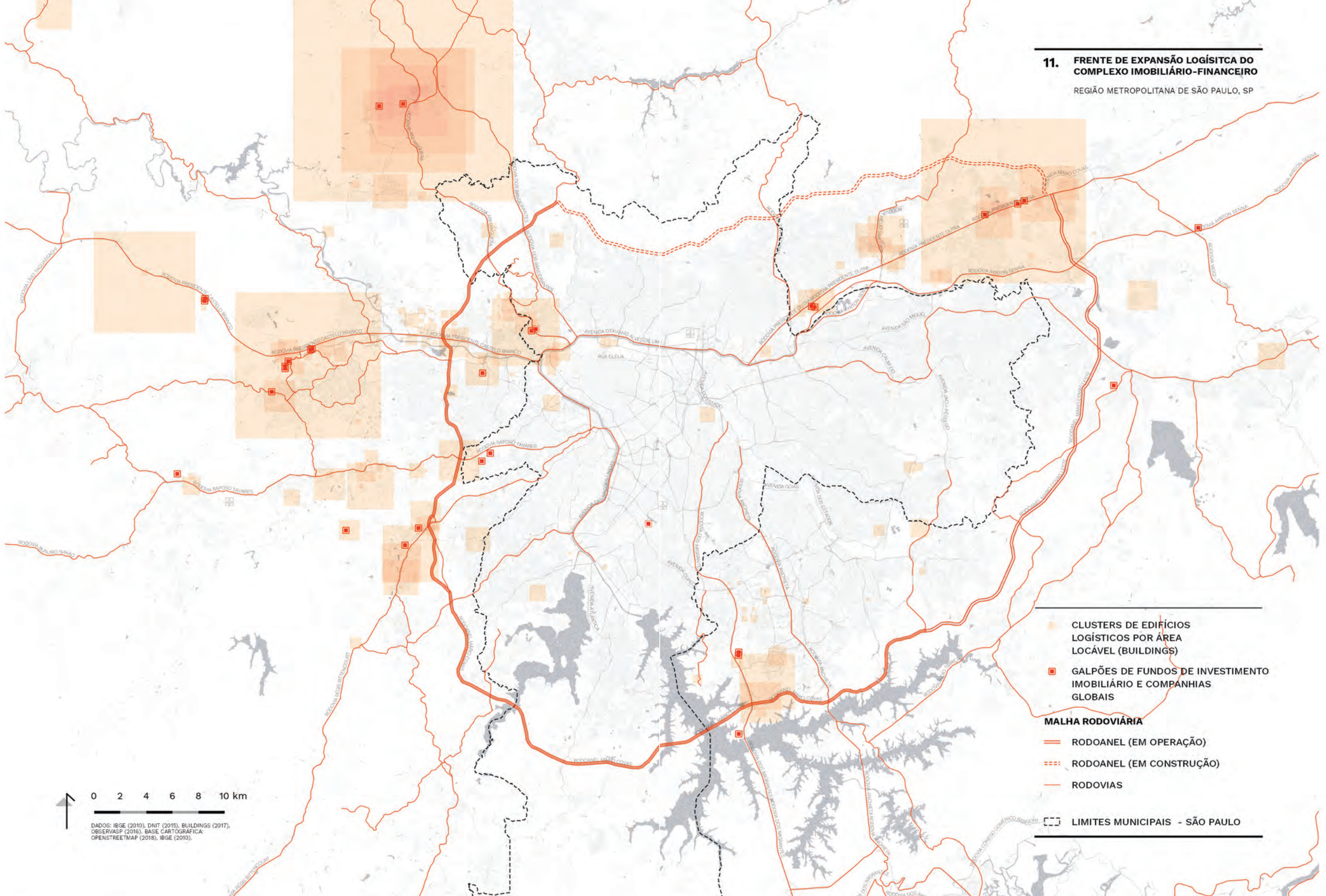
Em São Paulo, foram observados dois processos de abertura de frentes para investimentos imobiliários no território. O primeiro é uma manifestação em escala metropolitana do Complexo Imobiliário-Financeiro⁸ a partir de uma infraestrutura rodoviária: o Rodoanel de São Paulo. Sob a justificativa de que um anel viário conectando todas as rodovias que chegam a São Paulo seria uma solução para aliviar o trânsito da capital, um grande investimento público foi feito por parte do governo do Estado (IACOVINI, 2013). Essa infraestrutura contribuiu para abrir uma frente de expansão para investimentos imobiliários, nesse caso ligados à produção e operação de grandes galpões e complexos logísticos, além de condomínios residenciais.

Em consonância com essa nova frente imobiliária de logística, foi proposto, através de uma Manifestação de Interesse Privado (MIP), o Novo Entrepósito de São Paulo (NESP) próximo ao Rodoanel, no noroeste do município de São Paulo. O projeto tem como premissa a transferência das atividades que hoje ocorrem no polo de distribuição da CEAGESP na Vila Leopoldina. Não foram publicizados quaisquer estudos em relação à real necessidade de transferência do entreposto, ou mesmo dos impactos positivos ou negativos de tal mudança. Cabe questionar, então, se a proposta do NESP atende uma demanda real de transferência do entreposto, ou se funciona como um novo indutor de empreendimen-

Para este conceito, ver o texto São Paulo e os territórios do Complexo Imobiliário-Financeiro, deste relatório.

11. FRETE DE EXPANSÃO LOGÍSTICA DO COMPLEXO IMOBILIÁRIO-FINANCEIRO

REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, SP



- CLUSTERS DE EDIFÍCIOS LOGÍSTICOS POR ÁREA LOCÁVEL (BUILDINGS)
- GALPÕES DE FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO E COMPANHIAS GLOBAIS
- MALHA RODOVIÁRIA**
 - RODOANEL (EM OPERAÇÃO)
 - RODOANEL (EM CONSTRUÇÃO)
 - RODOVIAS
- LIMITES MUNICIPAIS - SÃO PAULO

0 2 4 6 8 10 km
DADOS: IBGE (2010), DNIT (2015), BUILDINGS (2017), OBSERVSP (2016). BASE CARTOGRÁFICA: OPENSTREETMAP (2016), IBGE (2010).



Polo Corporativo Sudoeste em São Paulo.
[Pedro Mendonça, 2017]

tos, na esteira da nova frente de expansão imobiliária aberta pelo rodanel, além de possibilitar também a explosão dos investimentos imobiliários residenciais em curso na Vila Leopoldina.

Além dessa nova frente em escala metropolitana, o PDE também sinalizou duas novas frentes na escala intraurbana, dentro da MEM – onde também se localiza o Polo Corporativo Sudoeste, tratado no item anterior: é o caso do Arco Tietê, a norte do centro do município, ao longo do Rio Tietê, e da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamaduateí (OUCBT - Projeto de Lei nº 723/2015), no Sudeste, ao longo do rio de mesmo nome. Também nesses casos, o novo *spatial fix* se dá através da conversão do tecido urbano industrial para o setor terciário, através de incentivos urbanísticos e investimentos públicos. Mas em contraste com o polo corporativo sudoeste, essas propostas sinalizam a intenção de constituição de novos eixos de expansão na direção sudeste (OUCBT) e norte (Arco Tietê).

No caso dessas novíssimas frentes, trata-se de intervenções mais fragmentadas do que as OUCs Águas Espriadas e Faria Lima e as tentativas anteriores de implementação de grandes projetos de reestruturação. No Arco Tietê, o instrumento escolhido pelo poder público – Área de Intervenção Urbana (AIU) – contribui para conferir mais flexibilidade do que uma OUC⁹, especialmente por diluir o controle social assim como as pressões por contrapartidas, como vimos no texto Regulação para desregulamentação deste relatório.

Além disto, no caso da OUCBT, há uma reiteração da lógica de concentração de recursos e incentivos em um fragmento dentro do próprio perímetro. As operações urbanas já eram recortes do território da cidade onde os investimentos eram concentrados, mas Lemos e Romeiro (2017) mostram que no projeto apresentado para essa operação há um recorte-dentro-do-recorte, um subsetor mais favorecido: o Teresa Cristina. Os autores mostram que o projeto apresentado para esse subsetor isentou esse fragmento do perímetro da operação das questões “indesejadas” - como a cota parte de terreno e a cota de solidariedade para habitação social (LEMOS, ROMEIRO, 2017). Neste perímetro também se sobrepõem incentivos urbanísticos – como um alto potencial construtivo, sem limite de gabarito – e previsão de grande volume de investimentos públicos associados a um alto detalhamento de projeto para o espaço público, além da concentração das “amenidades ambientais” (GOULD; LEWIS, 2012).

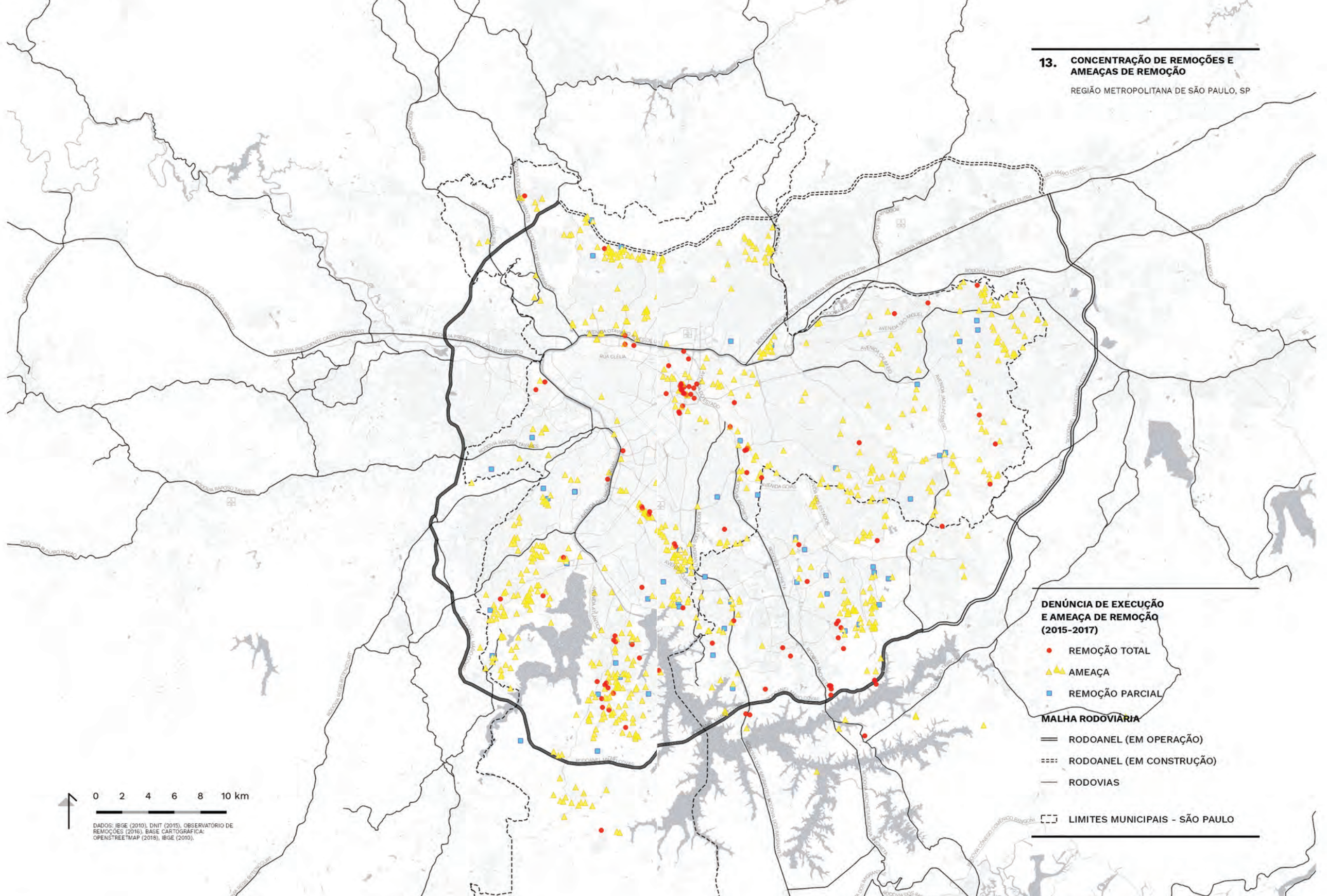
A OUCBT e o Arco Tietê são propostas que desconsideram a situação real presente no território. No caso da OUCBT, por exemplo, em cuja área se localizou uma indústria poluente, que agora deixa a região, o PL não apresenta solução para a contaminação do solo, apesar de isso ter sido indicado no EIA-RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto do Meio Ambiente). Além disto, apesar de se tratar de uma das mais antigas áreas industriais e operárias de São Paulo, contendo uma grande quantidade de bens tombados, não há qualquer proposta para uma possível reciclagem das edificações. Mais ainda, como já apontamos no A questão habitacional dentro da agenda das PPPs em São Paulo, trata-se de uma área marcada por condições de precariedade habitacional, com presença de galpões ocupados por moradia, algumas favelas, e inúmeras formas de encortiçamento, necessidades habitacionais igualmente ignoradas pelo PL (SANTO AMORE, SANTORO, 2015; LEMOS, ROMEIRO, 2017)¹⁰.

Informação obtida em reunião com Gustavo Partezani, diretor de desenvolvimento da SP Urbanismo, no dia 01/11/2016.

Para mais informações sobre a questão habitacional na OUCBT, ver o texto PPPs e Habitação Social: vínculos perversos, deste relatório.

13. CONCENTRAÇÃO DE REMOÇÕES E AMEAÇAS DE REMOÇÃO

REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, SP



DENÚNCIA DE EXECUÇÃO E AMEAÇA DE REMOÇÃO (2015-2017)

- REMOÇÃO TOTAL
- ▲ AMEAÇA
- REMOÇÃO PARCIAL

MALHA RODOVIÁRIA

- RODOANEL (EM OPERAÇÃO)
- - - RODOANEL (EM CONSTRUÇÃO)
- RODOVIAS

- - - LIMITES MUNICIPAIS - SÃO PAULO

0 2 4 6 8 10 km

DADOS: IBGE (2010), DNIT (2015), OBSERVATORIO DE REMOÇÕES (2016), BASE CARTOGRAFICA: OPENTREEMAP (2018), IBGE (2010).

Em regiões como essas que acabamos de descrever, a abertura de uma nova frente de expansão imobiliária, seja na escala metropolitana, seja na escala intraurbana, implica em remoções e deslocamentos da população moradora. No caso do rodoanel, o levantamento realizado pelo Observatório das Remoções mostrou um conjunto de ameaças de remoção no trecho norte, atualmente em construção. Essas remoções são necessárias para dar espaço para a abertura dessa nova rodovia que, em um segundo momento, atrai um novo tipo de uso e morfologia construtiva, os galpões e complexos logísticos, que são o mais novo produto do Complexo Imobiliário-Financeiro em São Paulo.

Entre as três cidades estudadas, o Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi o local onde esse processo ocorre com maior intensidade. A análise a seguir discute de modo relacional as diferentes modalidades de agenciamento do Estado-capital no território, incluindo os projetos urbanos viabilizados por meio de PPPs *stricto sensu* e Operações Urbanas, além de um conjunto de grandes obras de infraestrutura e de grandes empreendimentos privados que se articulam de diferentes modos a esses instrumentos.

A urbanização do Vetor Norte da RMBH ocorreu de modo mais intenso ao longo das décadas de 1970 e 1980, período de maior crescimento populacional metropolitano, e durante o qual os municípios periféricos apresentam maior crescimento que o núcleo central. Nesse período, os municípios conurbados com Belo Horizonte – Vespasiano, Santa Luzia, Ribeirão das Neves e São José da Lapa – apresentaram crescimento populacional de 9.6% na década de 1970 e de 12.36% na década de 1980 (SOUZA; BRITO, 2008). Caracterizou essa expansão urbana uma estrutura fundiária excessivamente fragmentada que combinava, além da expansão dos perímetros urbanos das sedes municipais, um grande número de frentes de loteamento popular de urbanização incompleta, indústrias extrativistas, grandes terrenos privados subutilizados e frentes de chacreamento ou de segunda residência, resultando em uma estrutura fundiária peculiar que, conforme será demonstrado, propiciou a dinâmica urbana observada pela pesquisa.

Na década de 2000, um novo modelo de urbanização começa a ser articulado pelo Governo do Estado, estruturado a partir da concepção de uma nova centralidade metropolitana em torno do Aeroporto Internacional¹¹. A partir de 2003, a conclusão e ampla divulgação deste ambicioso plano estratégico representou um ponto de inflexão na dinâmica urbana da região que, impulsionada pelos investimentos do governo do Estado em infraestrutura, passou a atrair novos investidores e, juntamente com o vetor sul, a polarizar a ação do mercado imobiliário no período. Em 2009, dos 38.7 km² previstos para lançamentos imobiliários na RMBH, 32.5 km² (84%) estavam localizados no Vetor Norte (UFMG, 2010). A partir desse momento, para viabilizar a continuidade da implantação da Aerotrópole, o Estado prioriza duas frentes de ação articuladas: a construção de uma política favorável à atração de investidores privados, e um extenso conjunto de grandes projetos de infraestrutura.

Observa-se na escala da RMBH o Estado assumindo o protagonismo na criação das condições territoriais favoráveis à ação de novos agentes financeiros imbricados à atuação de incorporadoras, empreiteiras, políticos e proprietários de terra locais. Indícios dessa situação podem ser observados tanto em relação



A Aerotrópole foi proposta por John Kasarda para implementar uma nova centralidade global em torno do aeroporto sob a justificativa de disponibilidade de área vazia ou pouco adensada no entorno do equipamento e orientada por uma política econômica voltada para a inserção do Estado na novíssima economia (UFMG, 2010).

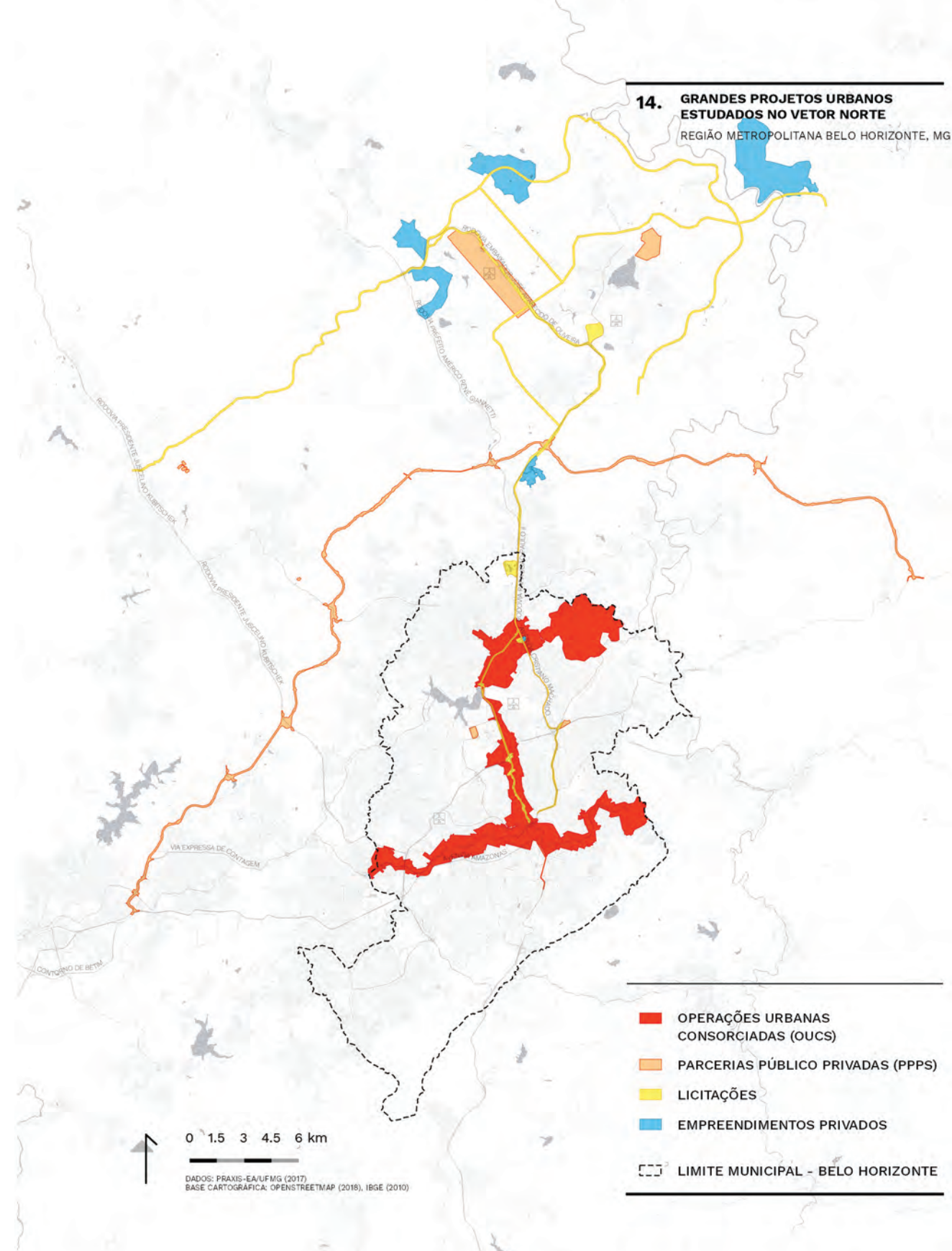
às PPPs, quanto em relação às novas frentes de expansão imobiliária. Sobre as PPPs, verificou-se que os projetos de reestruturação territorial em curso dependentes dessa modalidade de financiamento e de maior investimento do setor privado – por exemplo, o Rodoanel Metropolitano, a ampliação do Metrô ou as Operações Urbanas Consorciadas –, estão paralisados ou seguem em ritmo lento, ao passo que projetos diretamente financiados pelo setor público e oferecidos logo em seguida como concessão e, portanto, com menor demanda por investimento dos parceiros privados, foram concluídos em ritmo acelerado – por exemplo, a ampliação do Aeroporto Internacional ou a reforma do Estádio Mineirão, ambos viabilizados pelas facilidades e prioridades associadas à Copa de 2014.

O Mapa 15 apresenta uma síntese da dinâmica urbana atual com ênfase na expansão urbana, e também o conjunto de grandes projetos previstos ou já concluídos para o vetor norte. A primeira materialização da nova dinâmica de urbanização planejada para o vetor foi a viabilização da chamada Linha Verde, eixo viário de 35,4 km que conecta o centro da capital ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN). O custo previsto para a Linha Verde em 2003, de 270 milhões de reais, chegou a 508 milhões em 2014 (conforme consta no portal nacional de transparência das obras da Copa), aumento de 188% relacionado ao aumento de escopo e nos valores de desapropriação. Cabe destacar que o eixo viário da Linha Verde também recebeu investimentos relacionados à implantação do BRT ao longo de 7 km da avenida Cristiano Machado, ao custo de 55 milhões.

Diretamente relacionado ao projeto Linha Verde, a nova cidade administrativa de Minas Gerais (CAMG) possui 265 mil m² e mobilizou R\$ 1,69 bilhão de investimentos públicos, trazendo grande visibilidade à nova centralidade proposta no Vetor Norte. O Governo do Estado planeja também uma ampla reestruturação no sistema viário da região norte, igualmente financiada com recursos públicos. Completa o conjunto de grandes obras a espera por interesse de investidores privados no projeto do Rodoanel Metropolitano, em especial sua alça norte, com 66,7 km e custo estimado de 17 bilhões de reais. Todas as obras, as realizadas e as previstas, resultam em alto impacto sobre o território metropolitano, alterando o valor da terra e as agendas de planejamento municipal, e também com alto impacto sobre condições de implementação das novas modalidades de parceria com agentes privados.

Sobre as modalidades de parceria com o capital privado, a utilização do instrumento PPP, tal como definido pela Lei Municipal nº 11.079/2004, está sendo prevista em sete grandes projetos urbanos localizados na região do Vetor Norte: o já citado Rodoanel; a ampliação do metrô de BH; a ampliação, modernização e concessão do AITN; a reforma e concessão do Mineirão; a construção e concessão do Centro de Tecnologia e Capacitação Aeroespacial (CTCA); a construção e concessão da nova rodoviária de BH; e a construção e concessão de novas penitenciárias.

O projeto do Rodoanel, obra prioritária do Governo do Estado de Minas Gerais desde o início do plano do Vetor Norte, começou a dar os primeiros sinais de enfraquecimento quando foi retirado do Plano Pluri-Anual Federal de 2014-2015. Em 2016, a nova gestão do Governo do Estado anula a PPP do Rodoanel

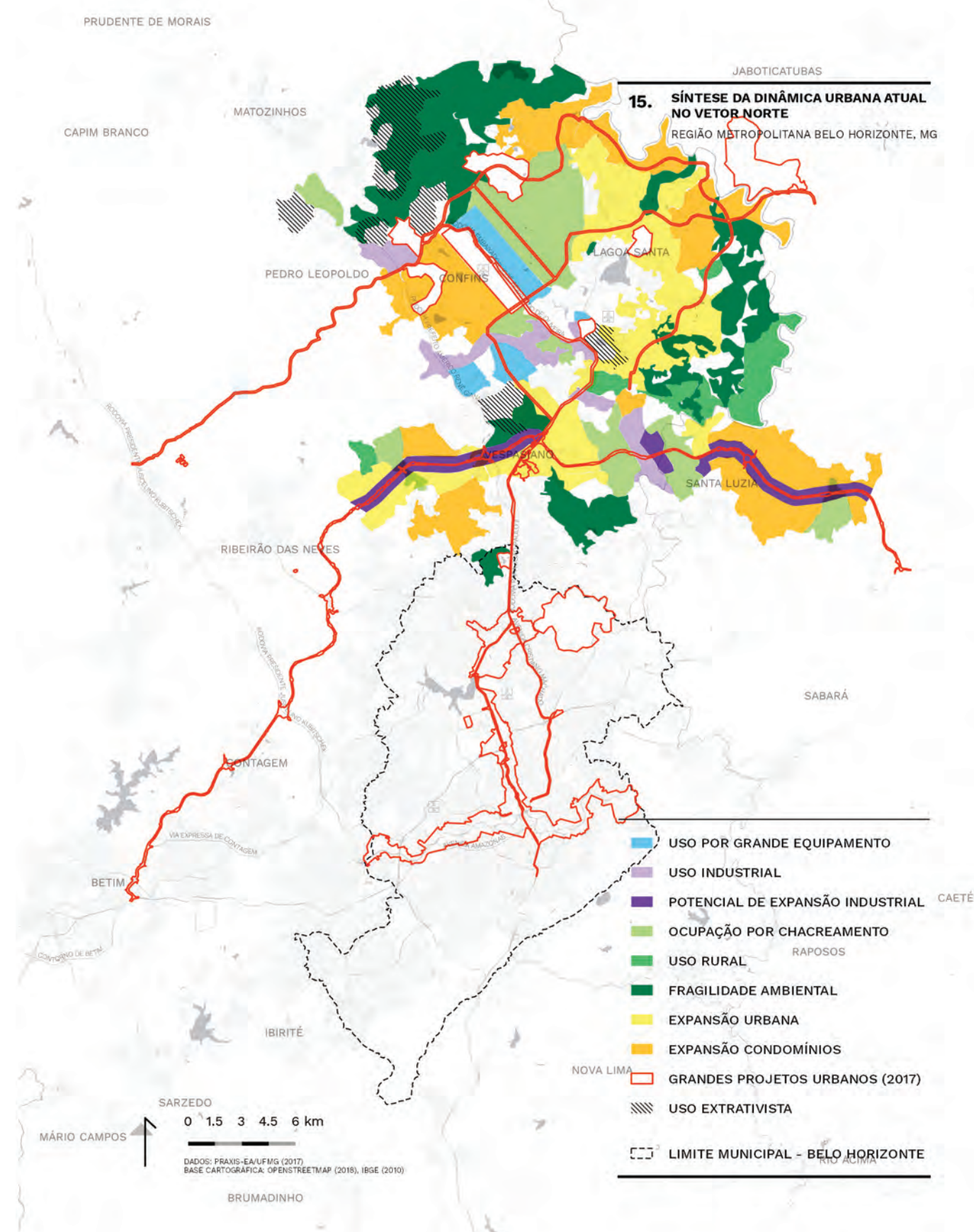


Norte alegando falta de recursos para assinar o contrato com o Consórcio Rota Belo Horizonte S/A, que havia vencido o edital de concorrência pública, formado pelas empresas Odebrecht TransPort (60%), Barbosa Mello Participações e Investimentos (20%) e Ecorodovias Infraestrutura e Logística (20%). Concomitantemente, o poder público estadual abre um Procedimento de Manifestação de Interesse para Estradas Estaduais, visando à obtenção de estudos e levantamentos para modelagem de propostas para contratação de empresa para exploração da rede rodoviária. Ao ampliar o leque de opções para investidores, o Estado não só reduz o caráter prioritário do Rodoanel, como amplia o poder decisório dos agentes privados, que passam agora a selecionar os trechos de menor risco e maior potencial de rentabilidade via concessão.

A situação acima identifica uma tendência de enfraquecimento da ação territorial da PPP por meio de grandes projetos, em favor de um mercado investidor mais interessado em novas concessões de trechos de rodovias, caracterizados por contratos menores, de menor risco e, também, já testados em experiências anteriores, tanto pelas instituições quanto pelos investidores, considerando a recorrente presença das empreiteiras nesse tipo de PPP. Trata-se de uma tendência que, em certa medida, se alinha à tendência de fragmentação debatida no texto “Regulação para desregulamentação” deste relatório.

Já em relação ao Metrô de Belo Horizonte, cuja construção se dá em parceria com o setor privado, ainda em espera de resposta do mercado ao Procedimento de Manifestação de Interesse, está relacionada ao anúncio de liberação, em 2011, de R\$ 3,16 bilhões através do PAC Transportes (1 bilhão do governo federal + 1,1 bilhão da iniciativa privada + 1,06 bilhão através de financiamentos). No entanto, devido à alegação de demora de submissão do projeto final ao governo e ao aumento não justificado em relação ao orçamento inicial da Linha 3 (que variou de 1,4 bilhão em 2013 para 2,6 bilhões em 2014), houve atraso no repasse dos recursos e conflito entre o Governo do Estado e o Governo Federal. Foi na esteira desse recurso que começou a ser articulada em 2012 a PPP de concessão do sistema por 30 anos, incluindo a expansão da Linha 01, a implantação, operação e manutenção da Linha 2 e a operação da Linha 3. O valor de contrato foi estimado em dezembro de 2014 em aproximadamente 15,5 bilhões de reais. Em 2015, foi anunciado que haveria uma garantia de verba de R\$ 1,75 bilhão dependendo apenas da definição das prioridades e responsabilidades pela obra. Os recursos federais viriam do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). No final de 2016, o Governo Federal sinalizou que não haveria mais o recurso para a obra diante do cenário de crise e falta de recursos, situação que coincide com o esfriamento do processo e diminuição pela concessão do sistema ao setor privado.

A obra de ampliação e modernização do Aeroporto Internacional – que havia passado por intervenções recentes pagas pelo Governo Federal – custou 1,2 bilhão de reais, valor pago por investidor privado em troca da concessão do equipamento por 30 anos. A obra do Mineirão, concluída em 2014, custou 850 milhões de reais e foi também foi paga por investidor privado em troca da concessão do estádio por 27 anos. A construção da nova rodoviária, ainda em fase inicial de modelagem da PPP, consiste de obra atrelada a futura concessão nos mesmos moldes. O arranjo de parceria para construção do CTCA – grande equipamento para capacitação e treinamento da aeronáutica – estimada em 94



milhões, inclui investimento público de 128 milhões em infraestrutura e concessão por 35 anos ao parceiro privado. Por fim, a construção das penitenciárias por meio de PPP, parcialmente concluída, atrela a construção dos presídios à futura administração e manutenção dos equipamentos pelos parceiros privados.

Em todas as PPPs acima observa-se que, além da lucratividade potencial atrelada à concessão dos equipamentos públicos, a possibilidade de exploração comercial de parte da construção, sobretudo dos equipamentos públicos, atrai o interesse do setor privado. Essa prática, na maior parte dos casos, se beneficia da nova dinâmica urbana e da valorização imobiliária em curso no Vetor Norte que, conforme descrito anteriormente, dependeu de maciços investimentos do setor público e está relacionada à pressão do setor privado por novas concessões de equipamentos e novas modalidades de parceria.

Complementa os ganhos privados decorrentes dos contratos de PPP e, também, das grandes obras contratadas (nunca esquecendo o papel central das grandes empreiteiras nesse tipo de projeto), uma série de ganhos diretamente relacionados à abertura das novas frentes imobiliárias. Inicialmente, os novos investimentos em infraestrutura e subsídios oferecidos para fomentar o crescimento no entorno do aeroporto vêm atraindo novos empreendimentos privados para a região. Ao longo da pesquisa, estudamos em maior detalhe o empreendimento Precon Park/Terras do Fidalgo, o megaempreendimento residencial para alta renda Reserva Real, o novo residencial do grupo Alphaville, e o novo WTC de Vespasiano. De menor escala, acompanhamos ainda a chegada de novos condomínios residenciais para média e alta renda, as habitações populares de mercado e os novos loteamentos, a maior parte localizada ao longo dos eixos viários construídos ou ainda em fase de viabilidade.

Nos grandes lançamentos imobiliários estudados foi possível identificar o modo como a formulação do plano estratégico do Estado envolveu um esforço de articulação entre as obras estruturantes e os potenciais empreendimentos de grande porte, tratados como âncoras do projeto da nova centralidade. Na prática, esse conjunto restrito de investidores, a maior parte também donos de terra, foi diretamente beneficiado com os investimentos públicos, sobretudo, a abertura de acesso de qualidade aos novos empreendimentos, flexibilização pontual das leis urbanísticas e participação direta no planejamento do território, incluindo alteração de projetos de infraestrutura e definição de prioridades.

Um dos principais representantes dos interesses dos potenciais investidores é a Associação dos Desenvolvedores do Vetor Norte (AV Norte). Em 2013, seu presidente, que também respondia pelo condomínio Reserva Real e pelo complexo de lazer Cidade da Cultura, definiu que a função da AV Norte é estabelecer parceria com o poder público, ou como explicou em entrevista ao jornal Diário do Comércio, de 11 de maio de 2013¹²: “Nós oferecemos ajuda para o Estado e prefeituras e, em contrapartida, cobramos a infraestrutura necessária para nossos empreendimentos”. Um dos associados é a empresa Brasileira, parte da KST Incorporações e Participações responsável pelo condomínio Lagoa Santa Park Residence, residencial de alta renda, a leste da área urbana e limdeiro ao projeto do novo Contorno Leste. Em entrevista, seu diretor executivo explica no Jornal Estado de Minas de 10 de dezembro de 2012¹³, a estratégia do investi-

mento no local: “Chegamos com valor geral de vendas de R\$ 300 milhões para os primeiros empreendimentos – todos no Vetor Norte (três em Lagoa Santa e um em Jaboticatubas). São quase dois mil lotes”, e confirma o bom resultado, “somente no primeiro evento alcançamos o marco de vendas de mais de 65% dos 220 lotes disponíveis do *Park Residence*, que fica a dois quilômetros da lagoa que deu nome à cidade de Lagoa Santa”.

Colabora ainda para o entendimento do crescimento em direção ao Vetor Norte as intervenções urbanas realizadas dentro do município de Belo Horizonte, sobretudo ao longo do corredor Antônio Carlos/Pedro I, incluindo a construção da nova Catedral Metropolitana e o recente interesse imobiliário na região do Isidoro. O corredor Antônio Carlos/Pedro I passou por recente duplicação e implantação de sistema de BRT, ao custo total de 360 milhões de reais, e prevê ainda uma grande operação urbana consorciada no local (OUC ACLO). A construção da nova catedral metropolitana, projetada por Oscar Niemeyer e com previsão de 100 milhões de reais de investimento que, semelhante ao projeto da Cidade Administrativa, amplia a visibilidade para a centralidade norte.

Por fim, o executivo municipal prevê ainda a Operação Urbana Isidoro, grande projeto de reestruturação urbana caracterizado pelo conflito entre a expansão do mercado imobiliário (em grande medida impulsionado pela valorização do vetor) e uma série de questões sociais e ambientais, além do envolvimento de diversas questões ligadas à segregação socioespacial. Em área de 9,5 km², a operação prevê 300 mil novos habitantes, além de investimentos em infraestrutura viária e equipamentos públicos a serem viabilizados através de parceria com investidores privados. O projeto já foi interrompido duas vezes por falta de adesão do setor privado: em 2000 (Lei Municipal nº 8.137/2000) e 2010 (Lei Municipal 9.959/2010). Em 2014, a nova proposta de operação urbana passa a conceder potencial construtivo ao investidor privado em troca de contrapartidas que somadas custam cerca de R\$ 1 bilhão.

A justificativa do projeto é o aumento das áreas de preservação, que passam de 45% para 68%, e o combate a ocupações ilegais que, segundo entendimento do executivo, ameaçam o planejamento sustentável da região. Outro aspecto polêmico da proposta é a decisão de vincular o programa habitacional federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV) ao escopo da operação urbana, concedendo isenção de contrapartida aos empreendedores de HIS dentro do Programa Federal. Sobre este último aspecto, é necessário lembrar que o principal agente empreendedor da OUC Isidoro é a empresa Direcional Engenharia, que tem como característica marcante o envolvimento com o PMCMV, através do qual já entregou 91 mil unidades residenciais. Segundo informações do Jornal Diário do Comércio, de 15 de março de 2014, o contrato da construtora com o PMCMV e a PBH é de R\$ 796,160 milhões, referente à construção de 13 mil unidades de interesse social, convertendo a Operação Urbana Isidoro em uma grande oportunidade, a maior do Brasil, de aquisição dos benefícios do PMCMV.

O papel dos investimentos realizados como catalisadores da valorização imobiliária está presente nas informações publicadas no site do sindicato da construção de Minas Gerais – SINDUSCON¹⁴. Segundo a reportagem, somente o grupo Gran Viver Urbanismo (Grupo Seculus) teria investido R\$ 1,3 bilhão em

Lagoa Santa e Vespasiano após a construção da linha verde que teria, segundo informações do mercado, elevando o preço dos imóveis em até 2000% na região. A reportagem informa ainda a existência de um banco de terras, do mesmo grupo, no valor de R\$ 1,3 bilhão em quatro áreas na Região Norte da RMBH. Na época, a expectativa era a de fazer lançamentos em todo o banco de terrenos da empresa no Vetor Norte.

Na dinâmica urbana atual do Vetor Norte (Mapa 15), é possível reconhecer ainda o modo como os novos eixos viários, ao articular os grandes equipamentos públicos e empreendimentos privados, possibilitam a abertura de novas frentes de expansão urbana. Por exemplo, na área Centro-Sul do município de Vespasiano, a conurbação com Belo Horizonte está diretamente relacionada ao impacto da nova Cidade Administrativa e à expectativa de atravessamento do Rodoanel, implicando na intensificação dos lançamentos imobiliários e empreendimentos (por exemplo, o novo WTC), que passam a disputar com os loteamentos populares e a pressionar por revisão do zoneamento atual. Situação semelhante é observada ao norte da Santa Luzia e Lagoa Santa. Em Lagoa Santa, a revisão do Plano Diretor concluída em 2016 prevê um novo zoneamento territorial alinhado aos grandes projetos previstos, sobretudo em direção ao condomínio Reserva Real que funciona como âncora para esse vetor imobiliário, incluindo expressiva ampliação do perímetro urbano para quase todo o território municipal.

A conformação territorial resultante, considerando um cenário de implementação de todos os projetos descritos anteriormente, permite o seguinte prognóstico: desarticulação do território através de grandes enclaves e eixos viários de alto impacto articulado a esses enclaves; pressão por novos loteamentos em conflito com áreas de proteção ambiental e/ou vulnerabilidade social; valorização imobiliária acompanhada de pressão por legislações municipais mais permissivas; e agravamento da exclusão socioespacial e potencial novo ciclo de periferização nesta direção.

A análise da evolução recente da mancha urbana na região permite a identificação de alguns impactos alinhados com esse prognóstico. Em Ribeirão das Neves, cuja urbanização tradicionalmente abrigou a expansão metropolitana por meio de loteamentos populares precários conurbados a noroeste da capital e também próximo ao sul de Vespasiano, a implantação das novas penitenciárias e a expectativa por novos acessos viários abre novas frentes imobiliárias, algumas delas do tipo condomínio residencial, provocando potencial novo ciclo de periferização para além dessa região. A expectativa em torno do Rodoanel vem provocando pressão semelhante ao norte do município de Santa Luzia. A chegada da Linha Verde e os grandes condomínios provocam, desde 2006, aumento na ocupação e novos loteamentos no entorno do AITN, frente de expansão urbana que gera conflitos socioambientais nos municípios de São Joaquim de Bicas, Pedro Leopoldo, Vespasiano, Confins e Lagoa Santa. Ou seja, um arranjo territorial distante do discurso em torno de uma nova centralidade de escala metropolitana que, ancorada pela modernização do aeroporto internacional, promoveria inflexão no setor produtivo regional.

Em relação à política urbana, o PDDI (UFMG, 2010) registrou o aumento das pressões por revisão dos planos diretores desses municípios que, interessados

no aumento da arrecadação estimulavam, sobretudo através da flexibilização da legislação de regulação urbana, novas frentes de ocupação de alta renda e grandes empreendimentos. Por outro lado, os mesmos municípios implementaram parâmetros de restrição a expansão dos loteamentos voltados para o segmento popular sem, no entanto, conseguir frear sua expansão irregular e a ocupação das áreas fora dos perímetros urbanos.

Em síntese, observa-se no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte a sobreposição de diferentes dinâmicas de reestruturação urbana, todas elas orientadas por um discurso hegemônico de desenvolvimento econômico articulado entre agentes privados, no qual o Estado assume o papel de promotor e financiador das condições territoriais ideais para ação de investidores, incluindo abertura de novas frentes de ação do capital imobiliário e provimento de infraestrutura planejada de modo articulado aos interesses de incorporadores e donos de terra.

O que difere o cenário descrito até aqui e aquele observado nas décadas anteriores, em que frentes imobiliárias foram abertas com semelhante coalizão entre Estado e agentes privados, é a maior intensidade das parcerias com os agentes privados e, também, potenciais alterações na composição desses agentes. Três inflexões poderiam ser destacadas a partir das situações estudadas.

A primeira se refere à relação entre a ampliação e diversificação da ação das empreiteiras e a possibilidade de entrada de investimentos financeiros, como já foi verificado na pesquisa realizada em São Paulo¹⁵. Essa situação se relaciona também ao processo de crescimento exponencial das empresas líderes do setor atrelado à abertura de seus capitais, contexto no qual novos investidores/acionistas pressionam pela diversificação da atuação dessas empresas e por parcerias plenas, ou seja, cujo contrato inclui o planejamento, projeto, obra e concessão. Nos casos estudados em Belo Horizonte, para além dos tradicionais contratos de obras públicas (Linha Verde, CAMG), as empreiteiras atuaram na concessão de serviços urbanos (OUC ACLO, Rodoanel, Metrô) e assumiram protagonismo na definição de estratégias de planejamento (Aerotrópole e OUC ACLO).

A segunda inflexão é o crescimento de oportunidades de parceria por meio de concessão de equipamentos ou serviços públicos, incluindo não só as grandes empreiteiras, mas também grandes empresas e consórcios de capital aberto e de atuação setorial na administração de rodovias, arenas esportivas, presídios, modais de transporte, aeroportos, entre outros. Cabe destacar que, na maior parte dessas empresas, existe expertise e capital internacional pressionando por revisão de normas e restrições locais à sua atuação (AITN, Mineirão).

Por fim, a terceira inflexão se refere à intensificação da presença de grandes empresas nacionais e internacionais do setor imobiliário (Reserva Real, Alphaville) que, atuando no segmento de alta renda, abrem a possibilidade de atração e aterrissagem de capitais financeiros e consequente conversão dos imóveis em ativo financeiro. Para pesquisas futuras, seria importante o monitoramento desse tipo de produto, sobretudo em relação à ocupação dos lotes e edificações recém-construídas.

Em relação às remoções, em Belo Horizonte, existe evidente correlação entre as remoções e os projetos de reestruturação urbana. Somente no vetor norte, o projeto Linha Verde removeu cerca de 970 famílias, ao passo que a duplicação da Av. Antônio Carlos removeu cerca de 650 famílias. Sobre a Av. Antônio Carlos, cabe destacar que ainda está sendo prevista a primeira operação urbana no local, a OUC ACLLO, cujo projeto urbanístico prevê grandes áreas para desapropriação. Outra operação urbana estudada, a OU Isidoro, que cobre uma área de 3,5 milhões de metros quadrados, prevê a remoção de milhares de famílias (entre 5 e 8 mil) incluindo as ocupações Rosa Leão (desde maio de 2013), Esperança (desde Junho de 2013) e Vitória (desde Julho de 2013). Também amplia a previsão de remoções o projeto da nova rodoviária municipal de Belo Horizonte, que prevê a remoção de 300 famílias. Esses números não incluem as remoções necessárias para a viabilização do Rodoanel Metropolitano e do Sistema Viário do Vetor Norte que, ainda que localizados em áreas de urbanização mais dispersa ou de uso rural, implicam em remoções e impactos sobre os usos rurais, entre tantos, a pressão por novos loteamentos.

CONSIDERAÇÕES

FINAIS

Pretendeu-se aqui analisar os processos de reestruturação territorial agenciados pelo Estado por meio da intensificação de sua relação com o mercado. A partir do conceito proposto por Harvey (2001) de *spatial fix*, que ajuda na compreensão e percepção do território como uma das formas de solução para os problemas de superacumulação, e de uma concepção ampliada da PPPs, foram analisadas situações que se apresentam intensificação da ação do Estado-Capital sobre o território de cada uma das três cidades que foram objetos desta pesquisa. Com isso, buscou-se iluminar o debate sobre a consolidação de instrumentos e das práticas que reforçam a participação de atores privados na execução, e também na própria definição e planejamento de projetos urbanos.

A análise conduzida nas cidades mostrou fundamentalmente dois processos derivados do agenciamento entre o Estado e o capital. Em primeiro lugar, nas três cidades foi observado um reforço de áreas consolidadas e valorizadas, onde continua a existir uma concentração de investimentos públicos e privados, confirmando a questão colocada por Villaça (2012) de que a apropriação da localização e dos elementos que participam de sua produção é objeto de disputa fundamental da produção do espaço urbano. Em São Paulo, foi debatida a reprodução do Polo Corporativo Sudoeste nos dias atuais e os sinais das intenções de expandi-lo para o norte e sul. Em Belo Horizonte, foi tratado da porção Centro-Sul do município, para onde está sendo elaborada proposta da principal operação urbana consorciada do município, a OUC ACLLO. Na porção mais ao sul desse território, observa-se a manutenção de uma dinâmica imobiliária caracterizada por novos lançamentos imobiliários de luxo, torres comerciais e um elevado número de Operações Urbanas Simplificadas. Em Fortaleza, cidade selecionada para um estudo de caso sobre esse processo, mostrou-se que o eixo nordeste-sudeste, território consolidado e muito valorizado, continua sendo reafirmado. Neste caso o, o uso dos instrumentos como outorga onerosa, de potencial construtivo e de alteração de uso servem para liberar as últimas reservas e restrições que ainda existiam neste território.

Nessa porção do território encontra-se a maior quantidade de operações urbanas e maiores investimentos em infraestrutura de circulação.

O segundo processo observado foi de criação de novas frentes no território para realizar o *spatial fix* do capital (HARVEY, 2001). Em São Paulo, foram debatidas três novas frentes. A primeira foi aberta a partir da implantação de uma infraestrutura de circulação macrometropolitana, o Rodoanel, permitindo o surgimento de um novo produto imobiliário, para um novo tipo de uso e com uma nova morfologia construtiva: os galpões e complexos logísticos. Em Fortaleza, ainda que a pesquisa não tenha sido conclusiva no sentido de mostrar novas frentes de expansão, há sinais de isso esteja sendo construído no extremo sudoeste do município. Além de haver uma operação urbana proposta lá – Osório de Paiva – e algumas outorgas do mesmo ano com altos valores pagos pelos incorporadores, essa área do território está muito próximo ao 4º anel viário, que interliga Fortaleza ao CIPP, possível supor que uma nova frente de expansão do capital está sendo construído naquele setor. Por fim, em Belo Horizonte, onde foi realizado um estudo de caso sobre esse processo, a pesquisa mostrou uma diversidade de elementos que indicam claramente como uma nova frente de expansão imobiliária metropolitana está se constituindo através de novas formas de relação Estado-capital. ✎

AALBERS, M.
The real estate/financial complex.
Palestra. São Paulo: FAU/USP, 2015.

BRENNER, N.; THEODORE, N.
Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”.
Revista Antipode, v.34, n.3. p. 349-379. Blackwell Publishers, 2002.

BEZERRA JUNIOR, P.
Entrevista concedida a Breno Holanda e Valéria Pinheiro.
Fortaleza, 21 jul. 2017.

FIX, M.
Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada.
São Paulo: Boitempo, 2001.

GOULD, K. A.; LEWIS, T. L.
The environmental injustice of green gentrification: the case of Brooklyn's Prospect Park.
In: DeSena, J. N.; SHORTELL, T. The world in Brooklyn: gentrification, immigration, and ethnic politics in a global city. Lanham - EUA, 2012, p. 113-146.

HARVEY, D.
The Limits to Capital.
Oxford, 1999.

HARVEY, D.
Globalization and the Spatial Fix.
Geographische Revue. 2, 2001, p. 23-30.

HARVEY, D.
Seventeen Contradictions and the End of Capitalism.
Oxford, Oxford University Press, 2014.

HOLANDA, B.; ROSA, S. V.
16 Anos de Operações urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana.
In: ENANPUR, XVII, 2017, São Paulo. São Paulo: Anpur, 2017. p. 01-22.

IACOVINI, R. F. G.
Rodoanel Mario Covas: atores, arenas e processos.
Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MORADO NASCIMENTO, D.; FREITAS, D. M. de.
Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização.
In: Enanpur, XVII, 2017, São Paulo. São Paulo: Anpur, 2017. p.1-14.

PEQUENO, L. R. B.
Desenvolvimento e Degradação no Espaço Intra-urbano de Fortaleza.
Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

PEQUENO, L. R. B.; MOLINA, Arthur.
Análise Socioocupacional da Estrutura Intra-Urbana da Região Urbana de Fortaleza.
In: PEQUENO, Luiz Renato Bezerra (Org.). Como anda Fortaleza. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. p. 97-126. (Conjuntura Urbana).

PEQUENO, L. R. B.
Mudanças na estrutura socioespacial da metrópole: Fortaleza entre 2000 e 2010.
In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato (Ed.). Fortaleza: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles: Letra Capital, 2015. Cap. 5. p. 187-237. (Série Estudos Comparativos).

SOUZA, J.; BRITO, F. R. A.
A expansão urbana de Belo Horizonte e da RMBH em direção ao Vetor Norte Central nos períodos 1986-1991 e 1995-2000.
XVI Encontro Nacional de Estatística Populacional – ABEP. Caxambu, Minas Gerais, Brasil, 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

UFMG.
Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Marco teórico-metodológico e síntese dos estudos setoriais (relatório parcial).
Belo Horizonte: UFMG, 2010.

VILLAÇA, F.
Espaço intra-urbano no Brasil.
São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, F.
Reflexões sobre as cidades brasileiras.
São Paulo: Studio Nobel, 2012.

SÃO PAULO E OS TERRITÓRIOS DO COMPLEXO IMOBILIÁRIO-FINANCEIRO

Isabel Martin
LABCIDADE FAUUSP

Paula Freire Santoro
LABCIDADE FAUUSP

Pedro Mendonça
LABCIDADE FAUUSP

Raquel Rolnik
LABCIDADE FAUUSP

Há inúmeros caminhos pelos quais vêm se desenhando as novas formas de associação entre Estado e Capital que reverberam em processos de reestruturação do território. Em muitos dos casos estudados pela rede de pesquisa que participa deste projeto, essa associação tem como agentes principais as grandes empreiteiras, que se apoiam nas estruturas do Estado para empreender projetos de intervenção urbana e de infraestrutura. Em outros, as Incorporadoras Imobiliárias têm um papel central, influenciando na modelagem das leis e parâmetros urbanísticos para que atendam às suas necessidades. Em São Paulo, entretanto, observou-se que a ação desses dois grandes agentes em consonância com o Estado soma-se a um outro que nas últimas décadas tem tomado uma dimensão importante na produção do espaço: os agentes e instrumentos financeiros.

Conforme exposto no artigo anterior, o espaço se coloca como um meio para o equacionamento das crises intrínsecas ao sistema capitalista, uma vez que é capaz de ampliar as formas de produção e mercados, e, portanto, pode absorver os excedentes de capital gerados com a sobreacumulação, relação descrita por Harvey (2001) através do conceito de *spatial fix*¹.

A questão acerca dos *spatial fixes* que mais dialoga com os objetos aos quais esse capítulo se aproxima, entretanto, diz respeito à sua recente subordinação à lógica dos agentes e instrumentos financeiros. O desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação e processamento de dados nas últimas décadas promoveu um ganho expressivo de velocidade e complexidade nas transações do mercado das finanças, ampliando o alcance de várias empresas do ramo que antes atuavam apenas em seus países de origem para a esfera global. Para viabilizar a reprodução do capital financeiro, o Estado-capital se empenha na criação de marcos regulatórios que introduzem uma série de mecanismos a partir dos quais se possibilita a transformação de objetos imóveis em papéis abstratos, como as cotas de fundos de investimento e os certificados de recebíveis da securitização de hipotecas. Para Rolnik (2017), esse processo de titularização foi crucial para quebrar a barreira entre as finanças e o território, já que, transfigurado em valor, o objeto arquitetônico se “desmaterializa” e circula livremente através dos fluxos e tecnologias de informação. Com o fortalecimento desse novo modelo de acumulação, denominado por Harvey (2014) “era da hegemonia das finanças”, começam a ser criados, portanto, *spatial fixes* que não representam a fixação de um capital produtivo, tampouco a construção de estruturas que o apoiam, mas a aterrissagem de um capital fictício no território, numa relação de dualidade entre o fixo e o fluido.

Ver apresentação do texto “Processos de reestruturação territorial relacionados a novas formas de agenciamento do Estado-Capital”, deste relatório.

A partir desse quadro, é possível visualizar a trama complexa que se forma entre as múltiplas modalidades de associação entre Estado e Capital que estão envolvidas na reestruturação do Espaço: o Estado-capital cria, através de programas de concessões, privatizações e Parcerias Público-Privadas (PPPs), meios para que empreiteiras e operadoras de serviços fixem seu capital através da “adaptação” de um território, ou seja, o fornecimento de estruturas para que aquele local abrigue atividades capitalistas. Através desta primeira reestruturação espacial, cria-se condições para que o capital imobiliário das incorporadoras se fixe no espaço sob a forma de ativos imobiliários. Isto também ocorre a partir da regulação de um lado, do mercado de capitais e, de outro, do uso e ocupação do solo conduzidas pelo Estado. O capital financeiro, por sua vez, se apropria da valorização do solo gerada por esse processo transfigurando estes ativos em títulos de valores fictícios.

A articulação destes agentes e suas práticas conformam o Complexo Imobiliário-Financeiro, conceito criado por Manoel Aalbers (2014) para ilustrar a associação “em triângulo” que se estabelece entre Estado, mercado imobiliário e os agentes e práticas ligados ao mundo das finanças globalizadas. As seções a seguir são resultado da investigação acerca de alguns dos territórios criados através dessa cadeia de relações em São Paulo, atingindo os produtos que os compõem, os agentes e instrumentos por trás desses produtos, e as contradições que os permeiam. A primeira delas trata do polo de ativos corporativo que vem se consolidando desde a década de 1990 no eixo das avenidas Brigadeiro Faria Lima e Luís Carlos Berrini. A segunda aborda o vetor ligado a produtos logísticos que surge com a construção do Rodoanel Mário Covas, o novo anel viário que contorna a região metropolitana.

FRENTE ‘TRADICIONAL’ : O EIXO CORPORATIVO BERRINI - FARIA LIMA

A porção de São Paulo que se desenha ao longo do lado leste da Marginal do Rio Pinheiros, englobando as avenidas Luís Carlos Berrini e Brigadeiro e seus entornos, é um ponto da cidade que chama atenção pelas particularidades da sua ocupação: ao longo das últimas décadas, a região se tornou uma paisagem marcada por fachadas envidraçadas de torres de escritórios de alto padrão, *shopping centers* de luxo e hotéis de bandeira internacional.

A consolidação desse polo faz com que a área apresente um dos valores médios mais altos por metro quadrado na cidade, o que, em conjunto com a grande quantidade de recursos aplicada nas infraestruturas de circulação e transporte, e a gama de serviços voltados a atender à demanda gerada a partir das atividades corporativas que se estabelecem ali, contribuiu para que recentemente esse fosse transformado numa espécie de ícone de São Paulo, presente na grande mídia tanto como a nova imagem da cidade quanto como símbolo do potencial de atratividade para investidores globais, por exemplo os Emirados Árabes, no “road show” promovido pelo atual prefeito João Doria Jr. para vender o “maior programa de privatização do mundo”².

Apenas observando a série de atributos elencada acima acerca do eixo Berrini-Faria Lima fica visível que trata-se de uma área oportuna para o desenvolvimento de uma frente de exploração imobiliário-financeira: é uma região valorizada, bem servida de infraestrutura urbana, e marcada por produtos

que são valorizados pelo capital internacional – conforme aponta Rocha Lima Jr. (2016); o modelo das torres corporativas AAA é visto como um investimento seguro para os agentes financeiros, pois elas apresentam um comportamento significativamente uniforme independentemente de sua localização, fazendo com que os riscos e rendimentos das operações que as envolvem sejam previsíveis. Todavia, no intuito de visualizar mais claramente a formação da rede de relações entre Estado e o Capital (em suas diversas formas) citada na introdução deste capítulo, foi necessário examinar o processo de formação dessa frente de reestruturação territorial, que se deu no início da década de 1990.

Naquele momento, no Brasil, não havia mecanismos de financiamento específicos para o desenvolvimento de produtos imobiliários não-residenciais, o que levava as incorporadoras a uma busca por novas fontes de *funding* para ampliar suas atividades produtivas. Essas incorporadoras encontraram nos Fundos de Pensão dos trabalhadores uma oportunidade de captar investimentos, pois eram fontes de grandes volumes de recursos que, por terem um propósito diferente do de instituições de financiamento tradicionais, como os bancos, podiam manter investimentos por prazos de duração mais longos, se adaptando mais facilmente a mercados de baixa liquidez como o imobiliário (BARZI, WEINTRAUB, 2014).

É importante destacar que esses grandes fundos de pensão que surgem em substituição ao sistema de previdência pública são fruto de uma reestruturação gradual do Estado³ que atua no sentido de reduzir a atuação do poder público na ordem econômica. Entretanto, ao mesmo tempo que essa mudança faz com que sejam “destravadas” grandes massas de capital de longo prazo, as suas destinações passam a ser definidas por interesses privados: os fundos de pensão veem no mercado imobiliário uma possibilidade de ganho de capital, ainda que este tenha pouco a ver com seus objetivos originais. Para que o investimento no setor fosse proveitoso aos fundos de pensão, contudo, era determinante que houvesse uma expectativa de valorização dos ativos, atingindo rentabilidades altas a médio e longo prazo.

É aí que a ação do Estado na implementação de instrumentos urbanísticos entra mais uma vez como elemento equacionador: são criadas, na década de 1990, as operações urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas, prevendo uma série de intervenções viárias que seriam financiadas a partir do desenvolvimento imobiliário na região, e provocariam uma dinâmica de valorização do solo, gerando uma nova frente de expansão de uma centralidade já estabelecida na cidade. Em outras palavras, o Governo, em parceria com as empreiteiras que se encarregaram da implementação das obras viárias, cria um *spatial fix* para o capital através das Operações Urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas, que vão incorporando também os excedentes do capital imobiliário das incorporadoras e o capital financeiro dos Fundos de Pensão.

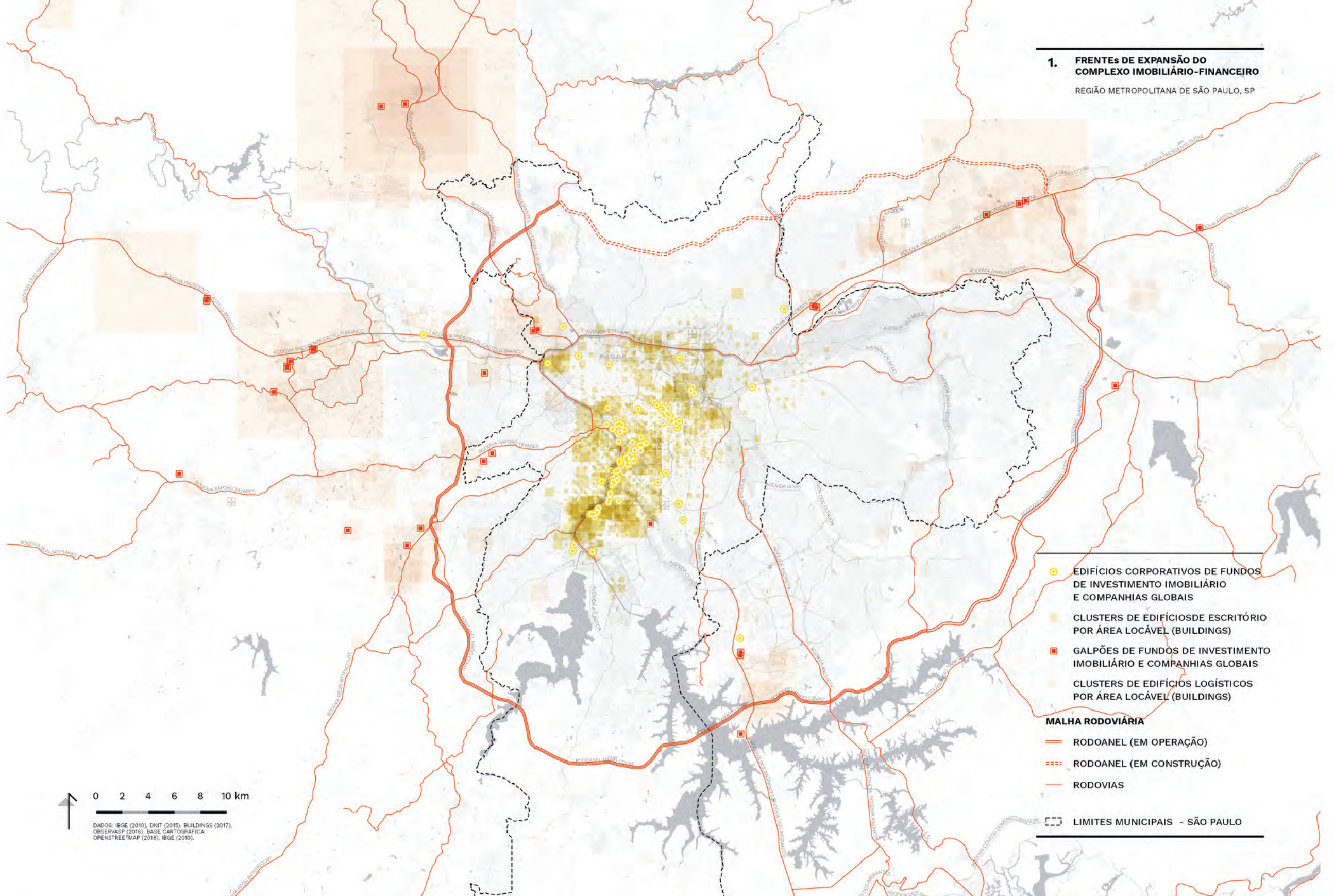
Vários autores discutem o “boom” de produtos imobiliários corporativos que decorre dessa congruência de interesses. Segundo Nobre (2000, p. 144), até o ano de 1999 haviam sido lançados mais de 800 mil metros quadrados de lajes corporativas com a participação de grandes fundos de pensão, como o Previ, o Funcef e o Sistel. Entretanto, para “abrir espaço” para abrigar as novas estruturas viárias e ativos do mercado imobiliário que formariam essa frente do Complexo

SANTOS, B. Doria anuncia em vídeo “maior programa de privatizações de SP”. Exame Digital, 14 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/doria-anuncia-em-video-o-maior-programa-de-privatizacao-de-sp/>>. Acesso em: nov. 2017.

Ver o texto “Reestruturação do Estado-Capital para gestão de PPPs: a criação de empresas economia mista em Belo Horizonte e São Paulo”, deste relatório.

1. FRENTES DE EXPANSÃO DO COMPLEXO IMOBILIÁRIO-FINANCEIRO

REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, SP

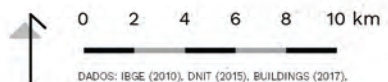


- EDIFÍCIOS CORPORATIVOS DE FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO E COMPANHIAS GLOBAIS
- CLUSTERS DE EDIFÍCIOS DE ESCRITÓRIO POR ÁREA LOCÁVEL (BUILDINGS)
- GALPÕES DE FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO E COMPANHIAS GLOBAIS
- CLUSTERS DE EDIFÍCIOS LOGÍSTICOS POR ÁREA LOCÁVEL (BUILDINGS)

MALHA RODOVIÁRIA

- RODOANEL (EM OPERAÇÃO)
- - - RODOANEL (EM CONSTRUÇÃO)
- RODOVIAS

--- LIMITES MUNICIPAIS - SÃO PAULO



Imobiliário-Financeiro, as formas de ocupação preexistentes na região foram sendo substituídas, passando pela saída de uma população de classe média provocada pela pressão do mercado imobiliário, e a remoção violenta de vários assentamentos precários, como vimos nos textos anteriores ⁴.

Na década de 2000, a participação dos Fundos de Pensão em investimentos no mercado imobiliário foi limitada pelo governo federal com o intuito de mobilizar seus recursos para outros campos, como os grandes projetos de infraestrutura. No entanto, uma série de mudanças no cenário econômico brasileiro, envolvendo a criação e aprimoramento de marcos regulatórios que introduzem novos instrumentos financeiros, bem como uma queda na taxa de juros a partir da segunda metade da década de 2000, fez com que outros agentes, os quais até então tinham uma participação tímida no Real Estate, substituíssem os Fundos de Pensão nos investimentos ao setor não-residencial, e, mais recentemente, diversificassem sua ação para outros campos.

Ao longo desse projeto, investigamos quem são e em que medida estes novos agentes incorporam capitais financeiros globais ao polo corporativo Berrini-Faria Lima. Embora em alguns casos as especificidades do funcionamento dos instrumentos impeçam uma aproximação aos atores que os operam, tendo em vista que as transações do mercado financeiro são pautadas pelo sigilo bancário, foi possível realizar o levantamento de alguns instrumentos e agentes, entre os quais estavam os FIs (Fundos de Investimento Imobiliário) e as empresas imobiliárias transnacionais.

Os FIs são os equivalentes brasileiros aos REITs (*Real Estate Investment Trusts*) estadunidenses, que funcionam como “condomínio fechado de investimentos”, isto é, uma forma de fundo em que o investidor compra uma cota e obtém rendimentos a partir dela mensalmente, só podendo obter o recurso aplicado inicialmente de volta com o término do prazo estabelecido para o funcionamento do fundo (que, na maioria das vezes, é indeterminado), ou vendendo a cota no mercado secundário de ações. Os FIs são um exemplo claro do ganho de importância dos instrumentos financeiro-imobiliários no Brasil a partir da década de 2000. Embora tenham sido criados no ano de 1993, apenas na década seguinte eles tornam-se mais próximos aos REITs, com portfólios maiores e gestão ativa (MACHADO, 2017). Embora esse tipo de fundo geralmente seja focado na extração de renda sobre imóveis já construídos, o modelo do FI brasileiro aderiu, em 2013, à possibilidade de se investir também em títulos mobiliários como CRIs (certificados de recebíveis imobiliários), LCIs (letras de crédito imobiliário) e até cotas de outros fundos. Mais recentemente, surgem também as LIGs (letras imobiliárias garantidas), papéis que, por terem prazos mais longos de investimento e fornecerem uma série de garantias, se colocam como mais uma oportunidade para que os FIs possam ser usados no desenvolvimento de novos produtos imobiliários, o que os torna um instrumento financeiro bastante flexível às necessidades do investidor.

Diferentemente do caso dos FIs, as empresas imobiliárias transnacionais não se tratam de um único instrumento, mas agregam uma multiplicidade de estruturas e práticas financeiras que se desenham de acordo com seus objetivos e, portanto, não seguem um padrão uniforme. Há, por exemplo, empresas como a Blackstone, que se classificam como *private equity*, ou seja, empresas que investem em outras empresas. No campo imobiliário, empresas como a Blackstone costumam comprar grandes pacotes de ativos, reorganizá-los e

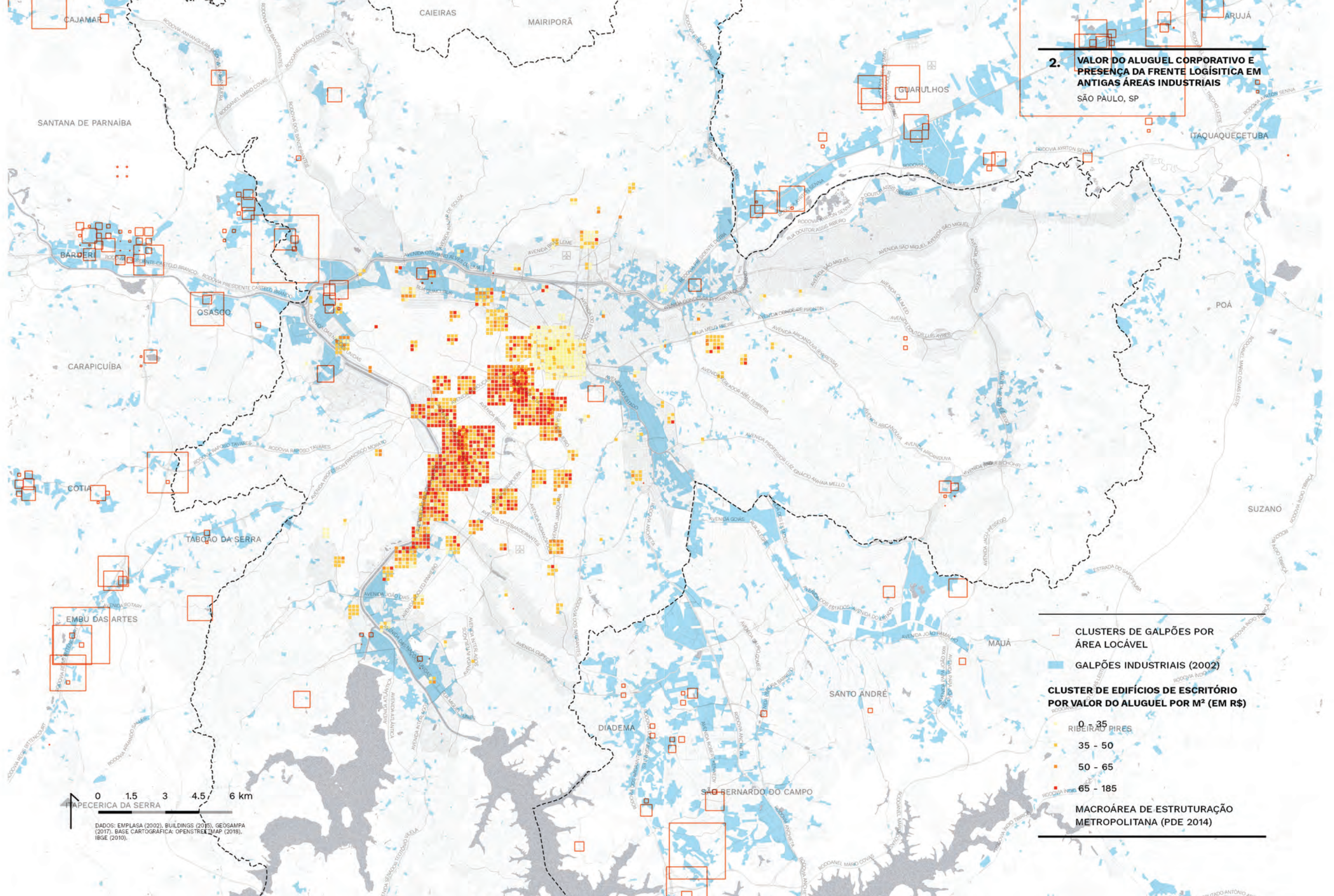
revendê-los a preços maiores. Outras empresas são “*full real-estate*” atuando desde a incorporação de novos edifícios até a prestação de serviços de gestão aos locatários, como é o caso da Hines. Há, ainda, as empresas patrimoniais, que atraem investidores vendendo ações correspondentes a um portfólio de propriedades. Um ponto relevante em relação a todas elas, no entanto, é a captação de recursos em diversas escalas, indo desde investidores independentes até seguradoras e grandes fundos soberanos nacionais.

Territorializando os ativos dos FIs e de algumas dessas empresas imobiliárias globais, confirmou-se ainda que, com outros agentes, o polo corporativo Berrini-Faria Lima continua sendo objeto de interesse dos investidores do capital fictício.

Ainda que as práticas dessas empresas sejam incipientes no Brasil em comparação com os países de capitalismo central, onde já vêm sendo usados há muitas décadas, a exemplo dos REITs, que foram criados na década de 1960 (HIRAYAMA, 2014), a pesquisa também demonstrou que se trata de um mercado que cresce a um ritmo acelerado. O caso dos Fundos de Investimento Imobiliário é emblemático. O valor de mercado dos FIs negociados em bolsa (que representam cerca da metade do total de fundos) cresceu da ordem de R\$ 7 bilhões no ano de 2010 para R\$ 28 bilhões em 2017 segundo o IFIX (índice específico da BM&F Bovespa). Restava, então, investigar que fatores vinham motivando essa expansão ao longo do tempo.

Uma suposição importante é que esses números, principalmente no que diz respeito ao setor de FIs de ativos corporativos, como os que compõem o eixo de expansão ao longo da marginal Pinheiros, tenham sido impulsionados por uma mudança de estratégia das empresas que, inseridas num contexto em que o sistema de acumulação se torna mais flexível, englobando desde os processos produtivos às relações de trabalho (HARVEY, 2008), começaram a optar por grandes contratos de locação em detrimento de manter um capital imobilizado na propriedade de suas sedes. Este não é somente um modo de reorganizar a destinação de seus recursos, mas também de obter mais flexibilidade na escolha dos espaços, tendo em vista que quando um contrato de locação acaba há a possibilidade de se escolher um novo imóvel que se adapte às necessidades imediatas da empresa. A lógica dos Fundos de Investimento Imobiliário é bastante conveniente nesse sentido, pois em contraste ao sistema de propriedade tradicional, permite que as transações envolvendo bens imobiliários sejam mais rápidas, além de garantirem uma série de vantagens tributárias.

Contudo, como as companhias que alugam esses espaços não estão presas a eles, como o que acontecia quando elas tinham a propriedade de suas sedes, há um acirramento da competição entre produtos, o que faz com que o empreendedor deste ramo busque constantemente por soluções e serviços inovadores. Cria-se, desta maneira, um ciclo interminável de produção de novos ativos imobiliários que não responde necessariamente a um aumento da demanda, mas sim à pressão pela troca de produtos que, inseridos na lógica de flexibilização dos espaços promovida pela financeirização, se tornam “obsoletos” e são substituídos, conforme exposto por Weber (2015), ao observar a bolha especulativa que se formou na cidade de Chicago com a superprodução de ativos corporativos ao longo dos anos 2000 mediada pela utilização de instrumentos financeiros complexos.



2. VALOR DO ALUGUEL CORPORATIVO E PRESENÇA DA FRENTE LOGÍSTICA EM ANTIGAS ÁREAS INDUSTRIAIS
SÃO PAULO, SP

CLUSTERS DE GALPÕES POR ÁREA LOCALÉVEL
 GALPÕES INDUSTRIAIS (2002)
CLUSTER DE EDIFÍCIOS DE ESCRITÓRIO POR VALOR DO ALUGUEL POR M² (EM R\$)
 0 - 35
 35 - 50
 50 - 65
 65 - 185
 MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA (PDE 2014)

0 1.5 3 4.5 6 km

DADOS: EMPLASA (2002), BUILDINGS (2015), GEOSAMPA (2017), BASE CARTOGRÁFICA: OPENTRELLMAP (2018), IBGE (2010).

No caso do polo corporativo em questão, há um esgotamento de terrenos disponíveis para a produção de novos empreendimentos, o que leva a propostas de intervenção em áreas adjacentes com potencial de transformação, a exemplo dos Arcos Pinheiros e Jurubatuba.

Com base nisso, levantamos a hipótese de que o movimento de obsolescência e criação de novos ativos vinha ocorrendo no polo corporativo Berrini-Faria Lima, posto que já agrega uma imensa área voltada a esses produtos e, ainda assim, continua anexando novas localizações à sua lógica de valorização através de propostas de intervenções urbanísticas em áreas adjacentes⁵.

Através da plataforma *Acesse Buildings*, uma ferramenta especializada nos mercados imobiliários corporativo e logístico no Brasil, foi possível confirmar, examinando os dados do ano de 2017 sobre a ocupação de edifícios corporativos, que, de fato, grande parte dos imóveis construídos no setor, e especialmente aqueles que se encaixam nos padrões geralmente escolhidos para investimento pelos agentes do Complexo Imobiliário Financeiro encontram-se vazios. Nos escritórios de padrão AAA da cidade de São Paulo listados na plataforma, 37,1% da área construída encontra-se disponível para locação, enquanto apenas 14,7% da área está disponível nos imóveis de padrão C. Na região da avenida Luís Carlos Berrini, 81% dos imóveis corporativos apresentam alguma disponibilidade para locação, contra 58,5% no centro de São Paulo.

Para as incorporadoras e investidores diretos, isto é, aqueles que compram imóveis para revendê-los por preços maiores posteriormente, um contexto em que há sobreoferta de produtos e vacância como o que observamos atualmente é entendido como um momento de crise e retração das atividades. Na contramão dessa situação, porém, a indústria dos Fundos de Investimento Imobiliário continua em crescimento. Parte disso decorre da possibilidade desses instrumentos de investirem não só em imóveis como também em títulos relacionados a ativos imobiliários, incluindo cotas de outros FIIs. Assim, quando as cotas de um FII de um ativo imobiliário sofrem uma queda de preço para abaixo do valor patrimonial do produto, outros fundos podem comprá-las e apurar ganhos de rentabilidade quando o ciclo de valorização for retomado.

À medida que os Fundos de Investimento Imobiliário se tornam “blindados” aos momentos de crise, já que podem se alimentar da vacância e do insucesso dos produtos aos quais estão conectados, fica nítido que territórios como o eixo Berrini-Faria Lima se configuram muito mais como reverberações de uma lógica abstrata de extração de rendimentos que como espaços pautados pelas atividades e relações sociais que ali se desenvolvem, o que contribui para o avanço de processos de segregação socioterritorial, posto que as medidas criadas para atender à busca pela valorização do solo imposta por esse panorama dificilmente se alinham com as necessidades da maior parte da população.

LOGÍSTICA NO RODOANEL : NOVA FRENTE DE EXPANSÃO DO COMPLEXO IMOBILIÁRIO-FINANCEIRO

A ideia da construção de um sistema viário que contornasse o município de São Paulo surge no final da década de 1980, com o discurso de que haveria a necessidade de criar uma alternativa para que o trajeto de caminhões que precisavam fazer conversões entre as rodovias que cortam a cidade não tivesse de ser feito por dentro dela, evitando a sobrecarga das vias estruturais, como as Marginais Tietê e Pinheiros, e tornando mais eficaz o transporte de cargas. Demonstrando um alinhamento a essa ideia, em 1998 o Governo do Estado de São Paulo dá início à construção do Rodoanel Mário Covas, obra que foi dividida em quatro trechos (Oeste, Sul, Leste e Norte) e que, quando concluída, abrangerá um trecho de 177km, cortando dez rodovias e passando por dezesseis municípi-

os da região metropolitana, a um raio que varia de 20 a 30 km do centro de São Paulo. A implementação do Rodoanel foi designada à DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S.A., uma sociedade de economia mista controlada pelo Governo do Estado que ficava, a partir de então, incumbida de organizar a concessão da execução das obras e operação dos trechos por consórcios formados por grandes empreiteiras.

Ao longo dos quase 20 anos que se sucederam ao início da construção, e com três dos quatro trechos já em operação (falta apenas o eixo Norte, cuja conclusão está prevista para 2018) surgiram diversas questões quanto aos efeitos do megaprojeto. Um debate recorrente nesse sentido diz respeito à questão ambiental, uma vez que as obras foram responsáveis por suprimir grandes áreas de vegetação nativa. Até 2008, quando menos da metade da obra havia sido construída, já se contabilizava mais de 201 hectares de mata atlântica desmatados, segundo dados do INPE em parceria com a ONG SOS Mata Atlântica⁶. Também se questionava se, de fato, a implementação da estrada circular seria a resposta mais adequada para sanar os congestionamentos de veículos de carga que cruzavam a RMSP, pois conforme as discussões travadas em estudo publicado pelo LabHab FAUUSP em 2005 (LABHAB, 2005, p. 22) apenas uma pequena porcentagem dos veículos que transitavam por São Paulo fazia trajetos que tinham origem e destino fora da RMSP, ou seja, os fluxos “de passagem”, que seriam a grande premissa para a construção do Rodoanel, na verdade não eram os causadores reais da sobrecarga das Marginais e outras grandes vias.

Todos esses aspectos se somam às contradições sobre o modo como se estruturou o sistema de parceria entre Estado e empreiteiras, conforme discutido por Iacovini (2013); as relações estabelecidas para a execução das obras e a concessão de aproveitamento do aparato pronto protegem e trazem lucros às empresas envolvidas, enquanto o Estado acaba empregando amplamente esforços de gestão e recursos, contrariando a ideia de que o modelo uniria de forma equilibrada interesses públicos e privados. Esse sistema é originado e atua na manutenção de uma estrutura política simbiótica – nas palavras do autor (IACOVINI, 2013, p. 193) – entre Estado e empreiteiras. Estas ajudariam a manter um grupo político no poder através de trocas de favores e doações de campanha e, em troca, ganhariam influência nas deliberações sobre os caminhos a serem tomados pela política pública, atuando de forma a maximizar seus rendimentos.

O ponto de maior relevância sobre os resultados da implantação do Rodoanel Mário Covas na pesquisa desenvolvida pelo LabCidade FAUUSP acerca do Complexo Imobiliário-Financeiro, no entanto, está ligado à valorização do solo nas regiões a ele adjacentes. No ano de 2005, quando apenas o eixo oeste do Rodoanel estava concluído, a pesquisa realizada pelo LabHab FAUUSP já apontava um incremento na atividade imobiliária, mapeando na época mais de 150 lançamentos imobiliários, tanto nos setores industriais e empresariais quanto residenciais (LABHAB, 2005, p. 82). No campo residencial, esse movimento, ainda que menos acelerado, permaneceu nos anos subsequentes principalmente nos trechos onde o Rodoanel atravessa áreas mais adensadas, como é o caso das cidades do eixo oeste (Osasco, Embu, Barueri, Santana de Paraíba, Cotia e Carapicuíba) e de algumas do eixo leste (como Ferraz de

como é o caso das cidades do eixo oeste (Osasco, Embu, Barueri, Santana de Paraiba, Cotia e Carapicuíba) e de algumas do eixo leste (como Ferraz de Vasconcelos e Suzano). Nessas cidades, a partir de 2009, constata-se também o surgimento de empreendimentos ligados ao programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), programa protagonizado por grandes incorporadoras financeirizadas, que se utilizaram amplamente de terrenos próximos a eixos macroestruturais de transporte entre cidades como estratégia de maximização de rendimentos com a venda das unidades, conforme aponta a pesquisa desenvolvida pela Rede Cidade e Moradia em 2015⁷.

Contudo, é a partir do setor logístico-industrial que se a ligação do Rodoanel – e da valorização do solo promovida por ele – com as relações entre Estado e Capital (financeiro e imobiliário) debatidas nas seções anteriores deste capítulo fica mais visível: ao realizar o mapeamento dos ativos de empresas imobiliárias transnacionais que têm sua atuação apoiada em instrumentos financeiros, nota-se que, além dos ativos corporativos concentrados ao longo da Marginal Pinheiros, também havia uma presença considerável de ativos logísticos nas proximidades do Rodoanel, com destaque especial para os pontos em que ele passa por complexos industriais das cidades da RMSP e regiões de entroncamento com outras rodovias.

Embora quase não haja no Brasil uma literatura no urbanismo que aborda a formação de frentes territoriais de galpões vinculados a instrumentos financeiros, em contraste à ampla investigação dos eixos ligados aos produtos mais “tradicionais” do mundo corporativo, a logística conquistou um espaço importante nas escolhas dos investidores, especialmente aqueles que atuam no âmbito global. Segundo dados do relatório anual da Afire (Associação dos investidores estrangeiros em imóveis)⁸, nos Estados Unidos, onde a financeirização do mercado imobiliário é mais consolidada, o setor logístico/industrial foi o que mais recebeu investimentos no ano de 2016.

Há um ponto de semelhança entre os ativos logísticos e os corporativos que ajuda a compreender essa ampliação da demanda por eles no cenário do capital financeiro. Assim como as lajes corporativas financeirizadas promovem uma flexibilização do uso do espaço pelas empresas, que cada vez mais contam com opções “*high-tech*” que se adaptam às suas necessidades, os galpões logísticos dos agentes globais são modelados sob medida para seus ocupantes no esquema “*built to suit*”, e também oferecem uma série de serviços para garantir que a estocagem e transporte de produtos sejam feitos com o mínimo de perdas, entrando em consonância com o discurso da produtividade e redução de tempos e custos de deslocamento que valida a construção da estrutura viária. Esse tipo de produto requer um alto volume de investimento inicial, e geralmente é procurado por empresas de grande porte, o que resulta em retornos também altos, fazendo com que seja um objeto compatível com as possibilidades e expectativas das transnacionais financeiro-imobiliárias.

A hipótese da conexão entre a valorização promovida pelo Rodoanel e a formação de uma frente de expansão do Complexo Imobiliário-Financeiro se fortalece com recente aumento na procura de agentes imobiliários transnacionais por ativos logísticos em suas proximidades, estratégia que foi utilizada, por exemplo, pela Global Logistic Properties, empresa originada em Cingapura que chegou ao Brasil em 2012 e que, comprou em 2014 um pacote de galpões

logísticos da patrimonial BR Properties, muitos dos quais se localizavam nas proximidades do anel viário, que naquele ano inaugurou os 43,5 km do trecho leste (ROSTÁS, 2014). Entretanto, isso se tornou ainda mais evidente com a realização de uma aproximação fotográfica ao longo do tempo, que demonstrou que a implantação de galpões e complexos logísticos esteve amplamente sincronizada à implantação do anel viário. O Rodoanel, portanto, extrapola o papel de estrutura de auxílio ao escoamento da produção e cria condições para a fixação do capital financeiro através da possibilidade de se estabelecer um uso que não encontraria espaço nas frentes tradicionais, mas passa a obter a rentabilidade desejada com a valorização criada pela obra.

Tendo em vista esses aspectos, quando se interpreta a formação da frente do Complexo Imobiliário-Financeiro ao longo do Rodoanel, pode-se dizer que ocorre um processo muito semelhante àquele encontrado no eixo Berrini-Faria Lima. Apesar de cada um deles ter se estruturado em partes da metrópole muito distintas, já que o polo corporativo surgiu em uma região já consolidada da cidade, enquanto o Rodoanel constitui-se como nova frente de expansão de escala metropolitana, em ambos os casos a apropriação do território por agentes do capital financeiro em forma de ativos imobiliários está apoiada em projetos de intervenção agenciados pelo Estado. Estes combinam uma forma específica de transformação territorial pautada pela relação Estado-empresarias com a abertura de um campo de expansão para a implantação destes novos ativos. Neste sentido, podemos afirmar que o Complexo Imobiliário-Financeiro no Brasil tem como atores centrais o Estado, com sua agência e a mobilização de fundos públicos, as empreiteiras, as incorporadoras e os agentes financeiros, atuando através da titularização de ativos nos mercados locais e globais.

Ao criar um ambiente propício para que agentes ligados ao mundo financeiro desenvolvam suas atividades, o Estado reforça dinâmicas excludentes no espaço metropolitano, imprimindo a promessa de valorização a porções do território, e motivando a expulsão – direta ou indireta – dos grupos que a ocupavam antes dos processos de intervenção que dão origem às frentes de expansão. No caso do eixo Berrini-Faria Lima, esse movimento se traduziu numa transformação completa da paisagem desde os anos de 1990. Já o rodoanel ainda se encontra em implantação, e muitos de seus resultados só poderão ser analisados com clareza daqui a alguns anos. Entretanto, os processos de reestruturação espacial desencadeados por ele são potencialmente tão segregadores quanto os do eixo corporativo, uma vez que, por ser periférico do ponto de vista do acesso ao emprego e aos serviços concentrados no centro da metrópole, é ocupado majoritariamente por populações de baixa renda, as quais podem acabar tendo que se deslocar para locais ainda mais distantes⁹.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória de pesquisa do núcleo do LabCidade acerca do Complexo Imobiliário-Financeiro deixou nítido que o Estado-Capital tem sido grande protagonista na formação de novas frentes de expansão. Há um esforço crescente de criação e aprovação de instrumentos financeiros cuja modelagem não apenas possibilita a extração de renda sobre ativos imobiliários, mas também garante uma série de vantagens e flexibiliza as possibilidades de

Ver o mapeamento no texto "Processos de reestruturação territorial relacionados a novas formas de agenciamento do Estado-capital", deste relatório.

atuação dos investidores, minimizando riscos. Embora tenha sido possível compreender o modo como têm se utilizado alguns desses instrumentos e mapear os produtos relacionados a eles, os resultados obtidos ainda não conseguem proporcionar uma dimensão precisa dos efeitos que eles produzem no território, levando em consideração que o universo das finanças se constrói através de uma multiplicidade de camadas de ação, as quais muitas vezes são ocultadas pelas estruturas de sigilo bancário, impedindo que se tenha uma visão clara sobre quem são os agentes "no topo" da cadeia de investimentos que impulsiona a produção de certo tipo de ativo. Muitas das questões identificadas em São Paulo podem estar ocorrendo também em outras cidades brasileiras, mas as investigações sobre elas esbarram na falta de transparência dos processos que compõem o Complexo Imobiliário-Financeiro.

Ao mesmo tempo, o Estado-capital alimenta os ciclos do Complexo Imobiliário-Financeiro sob o ponto de vista da regulação e também atua na criação e manutenção de espaços onde o capital fictício do mundo financeiro pode se "fixar" em forma de ativos imobiliários através de propostas de projetos urbanos e de infraestrutura que inserem localizações num horizonte de valorização ao longo do tempo. Para além dos processos excludentes que são motivados diretamente por essas intervenções urbanísticas e pelo aumento do preço da terra delas decorrente, deve-se reiterar que resultam na formação de paisagens sem uso, que não dialogam com as necessidades e vivências de seus ocupantes, posto que o desenvolvimento dos instrumentos de financeirização imobiliária fazem com que as relações sociais abrigadas pelo território tenham um papel secundário quando comparadas as expectativas de rentabilidade dos capitais que o conformam. Numa perspectiva de luta pela efetivação dos direitos da população, portanto, fica colocada a importância de dar visibilidade à lógica do Complexo Imobiliário-Financeiro e exigir a transparência de seus mecanismos, criando argumentos para que se possa incidir nos debates e deliberações acerca da política urbana, e evitar que mais territórios sejam capturados para atender puramente às necessidades de rentabilidade traçadas pelo grande capital. ✓

AALBERS, M. B.
Corporate Financialization.
In: Castree, N. (ed) The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology. Oxford, Wiley, 2014.

AALBERS, M. B.; FERNANDEZ, R.
Financialization and Housing: between globalization and varieties of capitalism.
In: Competition and Change 20 (2). (mimeo), 2016.

BARZI, L. WEINTRAUB, D.
Os Fundos de Pensão e os investimentos imobiliários: uma convergência necessária.
Artigo publicado na Revista Brasileira de Previdência. Vol 3, 2014.
Disponível em:
<<http://revbprev.unifesp.br/index.php/edicoes-antiores/vol-3-novembro-de-2014/40-fundos>>.
Acesso em: jul. 2017.

HARVEY, D.
Globalization and the spatial fix.
2001. Disponível em:
<<http://geographische-revue.de/gr2-01.htm>>. Acesso em: ago. 2017

HARVEY, D.
Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.
São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, D.
Seventeen Contradictions and the End of Capitalism.
Oxford: Oxford University Press, 2014.

IACOVINI, R.
Rodoanel Mário Covas: Atores, Arenas e Processos.
Tese de Mestrado.
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
São Paulo: USP, 2013.

LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS FAUUSP.

Estudo Preliminar: Impactos Urbanísticos do Rodoanel trecho Oeste.
Julho de 2005. Disponível em:
<http://www.fau.usp.br/deprojeto/la_bhab/biblioteca/produtos/impactos_urb_trechoeste_rodoanel.pdf>.
Acesso em: out. 2017.

MACHADO, A.
Hedge Investments. Fundos Imobiliários e CRIs.
Mesa "Novas Fontes de Financiamento para o setor imobiliário" no 9º Congresso Anbima de Fundos de Investimento. São Paulo, 11 de maio de 2017.

NOBRE, E. A. C.
Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na Marginal do Rio Pinheiros.
Tese de Doutorado.
São Paulo: FAUUSP, 2000.

ROCHA LIMA JR., J.
Entrevista concedida para o núcleo de pesquisa do Complexo Imobiliário-Financeiro do ObservaSP.
28 de outubro de 2016.

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

ROSTÁS, R.
BR Properties vende imóveis ao grupo GLP por R\$3,18 bilhões.
Valor digital. 2014. Disponível em:
<<http://www.valor.com.br/empresas/3450778/br-properties-vende-imoveis-ao-grupo-glp-por-r-318-bilhoes>>. Acesso em: mai. 2016

RUFINO, R. SHIMBO, L. SANTO AMORE, C. (org.).
Minha Casa... E a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros.
Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

WEBER, R.
From Boom to bubble: how finance built the new Chicago.
Chicago: The Chicago University Press, 2015.

LUTAS TERRITORIAIS

RESISTÊNCIAS AO AVANÇO DO URBANISMO NEOLIBERAL

Bernardo Neves

INDISCIPLINAR UFMG

Marcela Brandão

INDISCIPLINAR UFMG

Luís Henrique Marques

INDISCIPLINAR UFMG

Natacha Rena

INDISCIPLINAR UFMG

Para dar continuidade sobre a redefinição da resistência na contemporaneidade, é necessário entender como as resistências urbanas mais atuais passam a agir sobre a conjuntura urbana envolvendo as políticas públicas voltadas para as cidades envolvidas em processos desenvolvimentistas e cada vez mais financeirizados. Vale ressaltar que as metrópoles fazem parte de um contexto global que assola quase o mundo inteiro, intensificada com a crise econômica mundial de 2008, que abriu um ciclo intenso de lutas mundo afora.

Os novíssimos movimentos sociais (GOHN, 2014) com fortes narrativas culturais e identitárias emergiram em um conjunto de levantes simultâneos que ocuparam ruas e redes digitais. Conectadas globalmente, essas insurgências varreram países, tanto no oriente quanto no ocidente, principalmente em duas frentes mais evidentes: (I) a Primavera Árabe (Tunísia, Argélia, Jordânia, Omã, Egito, Sudão, Iraque, Líbia, Síria, dentre outros) e (II) os *occupies* (Occupy Wall Street, Occupy London, 15M Madrid e toda Espanha, dentre outros).

Tratando destas revoltas conectadas em rede globalmente, Manuel Castells, em um livro que se tornou referência para estudiosos e ativistas envolvidos com as lutas contemporâneas, "Redes de indignação e esperança" (2012), discorre sobre a potência da conectividade dos grandes grupos que tomaram as ruas:

O que há de comum entre a Tunísia e a Islândia? Absolutamente nada. E, no entanto, as insurgências políticas que transformaram as instituições de governança nos dois países em 2009-2011 tornaram-se o ponto de referência para os movimentos sociais que sacudiram a ordem política no mundo árabe e desafiaram as instituições políticas na Europa e nos Estados Unidos. Na primeira manifestação de massa realizada na praça Tahrir, no Cairo, em 25 de janeiro de 2011, milhares gritavam "A Tunísia é a solução!", modificando de propósito o lema "O Islã é a solução!", que havia dominado as mobilizações sociais no mundo árabe nos últimos anos. As palavras de ordem referiam-se à derrubada da ditadura Ben Ali, que fugira de seu país em 14 de janeiro, após semanas de protestos de pessoas comuns que conseguiram sobrepor-se à sangrenta repressão do regime. Quando Indignados da Espanha começaram a acampar nas principais praças das cidades de todo o país, em maio de 2011, proclamaram que "A Islândia é a solução!". E quando os novaiorquinos ocuparam espaços públicos em torno de Wall Street, em 17 de setembro de 2011, chamaram seu primeiro acampamento de praça Tahrir, da mesma forma que os ocupantes da praça Cataluña, em Barcelona.

— CASTELLS, 2013, p.23

Castells nos pergunta sobre o fio comum que uniu essas grandes e massivas rebeliões, apontando para experiências de revolta bastante similares, mesmo que se tratando de contextos culturais, econômicos e institucionais totalmente diversos. Segundo o autor, havia uma sensação de empoderamento que nascia do desprezo pelos governantes e pela classe política, fossem eles ditatoriais ou não. O que ocorreu nesse ciclo de lutas, principalmente em 2011, foram revoltas estimuladas pela indignação com a cumplicidade percebida entre as elites financeira e política, e desencadeadas pela sublevação emocional de algum evento insuportável, só se tornando "possível pela superação do medo, mediante a proximidade construída nas redes do ciberespaço e nas comunidades do espaço urbano" (CASTELLS, 2013, p.23). Aí está, para Castells, o ambiente político insurgente que abrigou o ciclo de lutas em 2011 nos países árabes, na

Espanha e no Occupy Wall Street, e que fez emergir com muita força o que autores como Michael Hardt e Antonio Negri irão definir como multidão (HARDT; NEGRI, 2001, 2005, 2009, 2014).

É sob este "espírito" insurgente, multitudinário, de enxame, que muitos movimentos sociais ativistas surgem na última década no Brasil. Como nos interessa nesta pesquisa, além de rastrear os processos neoliberalizantes do Estado-capital sobre as cidades, também cartografar as principais lutas territoriais que aconteceram após o MNRU¹ em algumas metrópoles brasileiras, é interessante mostrar as pistas deixadas pela contaminação entre modos clássicos de luta por direitos sociais, principalmente por moradia, e novos modos de realizar disputas territoriais.

Ou seja, para mapear e identificar as diferenças e as semelhanças entre os movimentos militantes pela Reforma Urbana e os movimentos ativistas multitudinários que ocuparam o Brasil com muita expressividade pós Jornadas de Junho de 2013, buscou-se na pesquisa de Maria da Glória Gohn (2014) referências rastreadas em diversos momentos históricos. Gohn traçou diferenças e proximidades entre o que ela denominou novos movimentos dos anos 1970-1980, com causas de caráter mais universal, e novíssimos movimentos do século XXI, de caráter mais exclusivo e identitário:

Na atualidade, os movimentos sociais são distintos tanto daqueles que levaram à sua emergência na cena pública do século XIX, e nas primeiras décadas do século XX (movimento operário e movimentos revolucionários desde a Revolução Francesa) como dos movimentos que emergiram nos Estados Unidos nos anos de 1960 (direitos civis, feminismo, contra Guerra do Vietnã, estudantil etc). Na América Latina, especialmente no Brasil, os atuais movimentos sociais são distintos dos movimentos que ocorreram na fase do regime político populista, assim como são diferentes também dos movimentos do final da década de 1970 e parte dos anos de 1980 (movimentos populares reivindicatórios de melhorias urbanas articulados com pastorais, grupos políticos de oposição ao regime militar etc.), embora muitos dos atuais movimentos sejam herdeiros dos anos de 1980. Naquela década, os movimentos lutavam para ter "direito a ter direitos". Como só podemos falar em direitos se contemplarmos o universal, aqueles movimentos não estavam autocentrados, não miravam apenas a si próprios. Na atualidade, muitos dos novíssimos movimentos, ou ações civis denominadas movimentos, não têm mais o universal como horizonte, mas sim o particular, os interesses imediatos, o direito de sua categoria ou grupo social.

— GOHN, 2014, p. 11-12

Os novíssimos movimentos sociais descritos por Gohn (2013, 2014, 2017) mantém certa correlação com os movimentos denominados por Hardt e Negri como multidão (2001, 2005, 2009, 2014), insurgências essas que se alastraram para fora do centro Europa-EUA e atravessaram diversos países periféricos, como aconteceu no Brasil² durante as Jornadas de Junho de 2013.

A característica geral dessas insurgências tem sido, de maneira variada, a posição da sociedade civil de forma organizada e/ou espontânea, tendo em geral, uma posição contra projetos, atitudes e políticas envolvendo o conluio Estado-capital, que representa, segundo Dardot e Laval (2016), o modelo de governança da lógica neoliberal contemporânea.

1
O Movimento Nacional da Reforma Urbana constituiu força em meados da década de 1980 no Brasil, quando alguns estudiosos começaram a defender uma "reforma urbana" (SOUSA, 2006)

2
Diferente de outros países imersos no campo das lutas contra os efeitos gerados pela crise econômica de 2008, o Brasil ocupava o lugar de sexta maior economia mundial e não havia sido engolfado pela depressão econômica exatamente porque decidira adotar políticas anticíclicas à crise mundial, possuindo naquele momento, por exemplo, um dos menores índices de desemprego de sua história.

Desde o processo de redemocratização brasileiro, a agenda da Reforma Urbana foi marcada pela simultaneidade de processos de neoliberalização da economia nacional, insurgências civis e democratização das instâncias decisórias governamentais a partir do orçamento participativo e dos conselhos municipais. Nesse ponto, Alain Badiou (2012) nos alerta que as tentativas de mudar o Estado e de abandonar as referências ao socialismo ou ao comunismo tendem ao seu alinhamento às imposições do capitalismo.

A consequência das progressivas ondas de neoliberalização na formulação de um Estado – que não é mínimo, mas um Estado de mercado ativo, disposto a escoar seu próprio excedente no mercado que defende – implicou no arrefecimento dos serviços sociais estatais, acompanhado pelo surgimento de um novo e crescente setor a partir dos anos 1990. Essa nova estrutura de reprodução da força de trabalho, sediada por instituições privadas³, mas calcada no trabalho voluntário e na filantropia⁴, passa a preencher a lacuna assistencialista criada pelo neoliberalismo entre a população e o Estado. Diferente do associativismo dos anos 1970-1980, composto principalmente por cooperativas e sindicatos, o novo terceiro setor dos anos 1990 é composto principalmente por organizações não-governamentais (ONGs).

Essas ONGs passaram a proliferar em todo o ocidente a partir dos anos 1990 e trouxeram consigo um pacote de novidades que alteraram o associativismo compondo um novo terceiro setor. Elas se diferem do associativismo anterior pela inversão da crítica-demandatária e pressão-reivindicativa para um propositivismo que formula soluções pontuais. As ONGs se caracterizam por certa lógica empresarial que faz uso do planejamento estratégico, de ponderações custo-benefício, eficiência, competitividade⁵, autoprodução midiática, e envio de relatórios e indicadores às instituições financiadoras (GOHN, 2000). Operam através de pautas temáticas, que se territorializam e desterritorializam com temporalidade relativamente efêmera, de acordo com os fluxos de financiamentos disponíveis, o que implica em certa desarticulação com a temporalidade do planejamento urbano e da agenda histórica da Reforma Urbana. As ONGs também se articulam em redes e realizam grandes encontros e fóruns. Estes fóruns funcionam como dispositivo de pressão popular, onde são formuladas e anunciadas as narrativas comuns que têm efeitos tanto midiáticos-populares, quanto legislativos-governamentais. O Fórum Social Mundial de Porto Alegre de 2001 foi um marco decisivo na formulação desse novo modelo político.

Assim como Dardot e Laval (2016) descrevem o empresariamento do Estado e dos sujeitos portadores de uma nova razão neoliberal, poderia se dizer que as lutas também são afetadas por esse processo, tendo em vista que o novo associativismo estabelece, a partir dos anos 1990, novos pontos de convergência: “políticas públicas para as crianças, para as mulheres, os índios, sem-terra, jovens e adolescentes” (GOHN, 2000, p.79) e temas sócio-econômicos como “sustentabilidade, geração de renda, produção coletiva, trabalho cooperado, etc.” (GOHN, 2000, p.97). Com a ampliação do financiamento ao terceiro setor por parte de empresas, fundações, institutos, bancos, alguns

coletivos passaram a compor equipes e projetos de ONGs como possibilidade de angariar fundos para a militância. Gradativamente, ao longo dos anos 1990, o propositivismo dessas ONGs foi se inserindo no campo militante, o que não significa fusão ou a descaracterização das respectivas estéticas-políticas, mas indica um processo mútuo de contágio de práticas e modos que envolvem o campo da produção neoliberal própria das disputas envolvendo tanto o capitalismo Imperial, quanto as novas resistências multitudinárias. Dessa emulsão entre militâncias e ONGs, constituem-se os novos sujeitos das lutas, que provavelmente atravessaram a composição de um terceiro campo estético-político: o ativismo. Observa-se uma tendência de deslocamento das posições da sociedade civil mobilizada para fora do campo das lutas de classes identificável no desvio do militante revolucionário para operário voluntário, do cidadão assistido por políticas públicas estatais para o “cliente” das políticas públicas administradas pelo terceiro setor, da crítica reivindicativa, para a boa vontade da proposta voluntária.

Desde a segunda metade do Século XX, os ciclos de luta vêm alterando suas geografias de resistência e contrapoder, transmutando, aos poucos (e com maior intensidade a partir dos anos 1990), de sistemas duros, militantes, arborescentes, centralizados e verticais, para sistemas fluidos, ativistas, rizomáticos, dispersos e horizontais, ou seja, das lutas em tempos de capitalismo fordista e industrial localizado nos ambientes de trabalho produtivo, para as lutas em tempos de capitalismo pós-fordista e pós-industrial localizados nas metrópoles: do chão de fábrica para as ruas; dos sindicatos que lutavam contra os padrões proprietários das fábricas para os movimentos ativistas urbanos que ocupam as praças; das lutas de classes envolvendo classe proletariada e burguesia para as lutas por direitos e reconhecimento identitário e cultural. Esses processos vêm se manifestando com alternâncias entre apostas e negações ao Estado, ao passo que os próprios Estados vão também alterando suas morfologias por meio de diversos modos de organização pautados na gestão empresarial e na governança neoliberal, envolvendo fortemente o mercado e sua lógica para administração da coisa pública.

Para Hardt e Negri (2005, 2009, 2014), as forças produtivas que movem o capitalismo pós-fordista, trabalhando intensamente com ideias, afetos e comunicação, não estão mais simplesmente concentradas nas fábricas, mas sim, espalhadas pelo terreno social urbano e por toda a metrópole, lugar privilegiado onde as forças multitudinárias, advindas do novo sujeito político multitudinário, residem e interagem. Essas mesmas forças são também criadoras de uma multidão antagonista, conectada ao Império⁶ e também capaz de constituir “um Contra-império, uma organização política alternativa de fluxos e intercâmbios globais. E, por isso, os esforços para contestar e subverter o Império, e para construir uma alternativa real, terão lugar no próprio terreno imperial” (HARDT; NEGRI, 2001, p. 12-15). Os movimentos multitudinários, que surgiram em todo o mundo pós crise econômica de 2008, são exemplos bastante claros de levantes formados por grupos heterogêneos atuando em redes e nas ruas, muitos deles indignados com os mecanismos de expropriação do que é público e do que é comum pelo conluio Estado-mercado (RENA, 2015).

Durante as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil, as grandes obras preparativas para a Copa de 2014 foram alvo de denúncias que circularam por diversas

3

Em geral, as organizações do terceiro setor se institucionalizam enquanto pessoas jurídicas para pleitearem editais de financiamento provenientes de empresas, bancos, fundações ou do próprio Estado. Boa parte das ONGs operam como prestadoras de serviços.

4

Harvey nos alerta sobre o humanismo neoliberal que predomina no mundo das ONGs e organizações filantrópicas comprometidas de corpo e alma com a erradicação, por exemplo, da pobreza e das doenças, a partir da descrição da mea-culpa do filho do bilionário Warren Buffet (HARVEY, 2016, p. 195).

5

Seja por renovações de projetos (contratos com agências financiadoras), seja na conquista de voluntários.

Para Hardt e Negri (2001), esse sistema neoliberal que atua na lógica imperial, em contraste com o imperialismo, não estabelece um centro territorial de poder, nem se baseia em fronteiras ou barreiras fixas, pois é um aparelho de descentralização e desterritorialização global “que incorpora gradualmente o mundo inteiro dentro de suas fronteiras abertas e em expansão, já que o Império administra entidades híbridas, hierarquias flexíveis e permutas plurais por meio de estruturas de comando reguladoras” (HARDT; NEGRI, 2001, p. 12-15). Neste sentido, dentro do sistema imperial, neoliberal, os Estados-nação ocupam função secundária.

228

idades via movimentos que já vinham acompanhando as violações de direitos cometidas pelo poder público para efetivar obras realizadas por grandes empreiteiras. Junto de um conjunto amplo de demandas presentes nestas manifestações que eclodem Brasil afora, as pautas contra a privatização dos espaços públicos, envolvendo exclusão social por meio de processos gigantescos de remodelação urbana, eram recorrentes e ocupavam as principais assembleias populares das lutas naquele momento. Desde então, surgiram por todo país movimentos paradigmáticos para as lutas urbanas como: o Resiste Izidora em Belo Horizonte, atuando em defesa da ocupação como solução popular ao alarmante déficit habitacional na metrópole mineira; Vila Autódromo no Rio de Janeiro, atuando na resistência ao despejo e à gentrificação em nome das construções para as Olimpíadas de 2016; Ocupe Estelita em Recife contra o projeto Novo Recife, através da proteção do patrimônio histórico edificado como ponta de lança na defesa do cais como comum urbano; Parque Augusta em São Paulo, resistindo a um empreendimento imobiliário. Esses são alguns dos exemplos para tratar dos levantes e ocupas específicos em defesa do público e do comum urbano: “Essas e outras lutas multitudinárias nos inspiram a pensar como a inteligência coletiva, ou melhor, como a inteligência de enxame da multidão pode inventar e construir uma sociedade na qual quem governe seja a sociedade em rede” (MAYER, 2015, p. 141-142).

As insurgências urbanas realizadas pelos novíssimos movimentos sociais, que operam ocupando espontaneamente ou de modo planejado os espaços públicos e privados, já prefiguravam uma radicalização popular contra o avanço das ações do Estado-Capital globalizado desde 1999, quando tomaram as ruas de Seattle na tentativa de impedir o encontro da Organização Mundial do Comércio (OMU). As pautas anti-globalização fundiam-se às pautas ambientalistas, dentre muitas outras, formando um conjunto heterogêneo de manifestantes, aparentemente sem comando organizado. Foi neste momento que os movimentos multitudinários emergiram com maior evidência.

Hardt e Negri (2001, 2005) sugerem que o que diferencia a multidão de povo (diretamente relacionado ao Estado-nação) ou de massa (diretamente relacionado ao mercado) é que a multidão é um conjunto de singularidades, desviando da ideia de unidade. Contudo, sem um delineamento preciso dessas insurgências, amplia-se a impossibilidade de desenhar uma única “classe” multitudinária que represente um conjunto articulado das resistências ao neoliberalismo privatista. Diferente do operariado, do proletariado, que se rebelava contra o patrão burguês (dono dos meios de produção), a partir dos anos 1990, a evidência da formação de uma nova “classe sem classe”, de um precariado, está também na base da conjuntura que propicia revoltas contra o Estado-capital em processos dispersos, difusos, a-centrados, heterogêneos, sem um inimigo muito bem delimitado, com pautas variadas e sem alinhamentos políticos definidos.

A partir dos rearranjos dos modos de produção, circulação e poder, pautados pelo capitalismo contemporâneo, constitui-se uma miríade de organizações e mobilizações de cunho multitudinário: (I) movimentos multiclasistas, multiculturalistas e apartidários, centralizados em pautas específicas que são transversais às polarizações entre esquerda e direita, ou nacionalista e

globalizada, como por exemplo, as lutas por mobilidade urbana, e movimentos por cultura e arte de rua, ambientalismos, protetores dos animais, midiativistas e muitos outros; (II) movimentos com campo de ação virtual, que articulam pela internet territórios de intercâmbio de experiências, afinamento de ações e redes de solidariedade, movimentos detentores de um aparato tecnopolítico muito apurado, alguns se articulam em movimentos *hackers*, que além de ataques a sites do governo ou de empresas, também têm feito o uso de *boots* que fazem numerosas postagens, alterando a percepção real de determinado comportamento popular nas redes sociais. (III) movimentos comunitários, sobretudo os por moradia, que retomam tradicionais estruturas verticais militantes de autogestão e autorganização, calcadas no trabalho de bases e no centralismo democrático, na produção de territórios de permanência e reformulação das comunidades, repensando os vínculos comunitários entre moradia e subsistência como resultantes às novas condicionantes de relação com o Estado-capital; (IV) movimentos municipalistas, lançando candidatos às eleições municipais com discurso de ampliação do campo de influência das pautas e das redes no interior do Estado; (V) movimentos menos populares, de alta complexidade tecnopolítica, que denunciam e disputam políticas públicas aparelhadas pela avidez do mercado, principalmente o financeiro e rentista que ataca o Estado gerando endividamentos públicos; (VI) movimentos baseados na identidade que reivindicam os direitos identitários-culturais: étnicos, religiosos, migratórios e sexuais. E por fim (VII), afloram-se grupos acadêmicos e de pesquisa universitária que mantém estreitas relações com as lutas, de modo que suas ações acabam surtindo efeitos análogos aos dos movimentos sociais, embora, de modo geral, mantenham relações políticas e temporalidades de ação específicas.

Assim, o campo da sociedade civil organizada passa a assimilar e atravessar uma complexa simultaneidade de pautas, causas, técnicas e modos de atuação que, salvo exceções, se apresentam em maior ou menor intensidade nos movimentos atuais.

Esses novos protestos em diferentes territórios e em diversos contextos socioeconômicos, políticos e culturais têm muito em comum. Eles são articulados através de redes sociais, especialmente através de redes sociais virtuais e novas tecnologias digitais na Internet (blogs, Facebook, Twitter, etc.). Eles são formados por ativistas, recrutados ad hoc para cada ação, embora possam criar memórias e “tribos de ativistas”. Deve-se notar que os ativistas diferem dos militantes dos movimentos sociais das décadas passadas, unidos por ideologias e ideias políticas. Os ativistas não pertencem permanentemente a um grupo específico. Eles são coletivos com alta visibilidade na mídia, organizados por pessoas pouco conhecidas no mundo da política “oficial”, geralmente profissionais liberais, como jornalistas.

— GOHN, 2017, p. 628-629, tradução nossa.

Portanto, é interessante pensar que esses novíssimos movimentos sociais metropolitanos, que ganham destaque e crescem configurando as lutas territoriais pós-anos 1990, possuem características mais ativistas do que militantes, mais dispersas, horizontais e plurais que concentradas, verticais e unitárias.

Aqui interessa também analisar as singularidades existentes entre os diferentes arranjos de lutas urbanas. A presente tentativa de distinguir militância de ativismo parte de um conjunto de análises comparativas de modo a tipificar as duas estéticas-políticas⁷. No atual contexto dos novíssimos movimentos sociais (mais ativistas) que atuam em rede (ou não) com os novos movimentos sociais (mais militantes), muitas das vezes ocorre uma contaminação mútua, uma visível hibridação de táticas e estratégias incorporadas via uso intenso de tecnologia, que se apresentam também como tecnopolíticas (uso simultâneo de redes e ruas), são modos de ação e engajamento utilizando ferramentas das quais os movimentos podem lançar mão em maior ou menor dosagem, dependendo da ocasião.

Poderíamos pensar essas diferentes estruturas das múltiplas lutas supracitadas recorrendo aos conceitos de estruturas mais arborescentes e/ou mais rizomáticas trazidas pela dupla de pensadores Gilles Deleuze e Félix Guattari (2011). Segundo os autores:

(I) A árvore ou a raiz inspiram uma triste imagem do pensamento que não para de imitar o múltiplo a partir de uma unidade superior, de centro ou de segmento.
— DELEUZE; GUATTARI, 2011, p.24

(II) Todo rizoma compreende linhas de segmentaridade segundo as quais ele é estratificado, territorializado, organizado, significado, atribuído, etc.; mas compreende também linhas de desterritorialização pelas quais ele foge sem parar.
— DELEUZE; GUATTARI, 2011, p.17

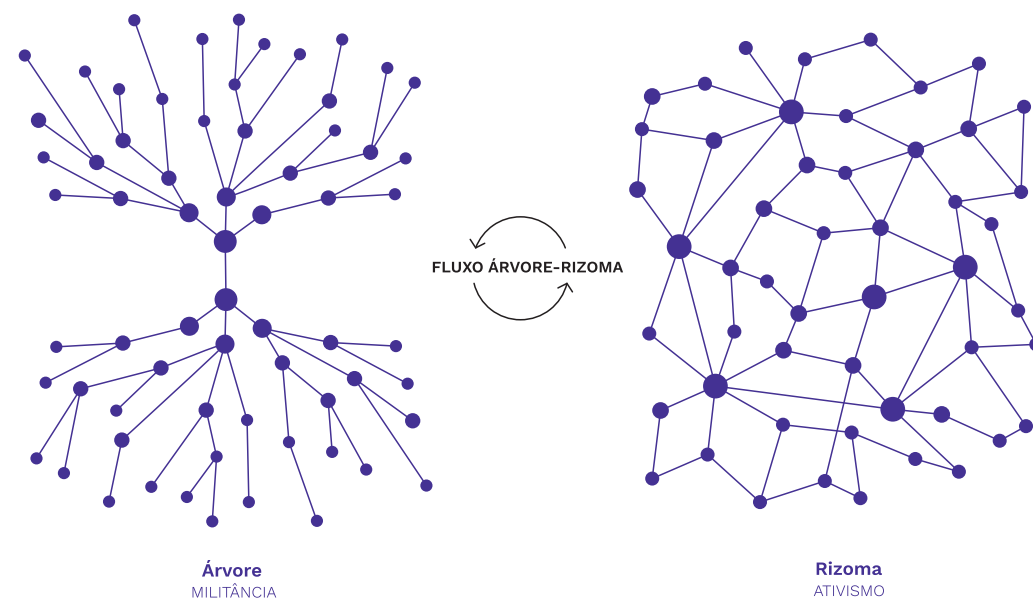
(III) Existem estruturas de árvore ou de raízes nos rizomas, mas, inversamente, um galho de árvore ou uma divisão de raiz podem recomeçar a brotar em rizoma.
— DELEUZE; GUATTARI, 2011, p.23

Propõe-se aqui pensar que os esquemas mais ligados à militância, se utilizam de estruturas mais arborescentes, com tendências à unidade rígida, de comportamentos disciplinares mais claros, que reproduzem determinadas estruturas hierárquicas, incluindo sistemas normativos, estatutos e regimentos. Em contrapartida o ativismo possui características do rizoma e conta com estruturas evanescentes, difusas, fragmentadas, que se alternam contingencialmente, em rede, numa lógica de enxame bastante variável, criando sempre novas conexões e novos agenciamentos de pautas, atores, modos de fazer. É importante dizer que no rizoma as estruturas não deixam de existir, mas se alteram e se reformulam constantemente, produzindo estruturas mutantes e adaptáveis. Mas o que realmente interessa nessa analogia seria a relação entre o *modus operandi* da militância e do ativismo, que, como a árvore e o rizoma, se transmutam um no outro se contaminando, enredando coletivos, pautas, e, em diversos momentos, migrando táticas e estratégias militantes em ativistas e vice-versa. O mais interessante a se observar é que, a partir das Jornadas de Junho de 2013 no Brasil – como também do ciclo de lutas anterior na Europa ou no Mundo Árabe em 2011, ou da pós-revolta em Seattle de 1999 –, os múltiplos e heterogêneos modos de reconstituir o social a partir das lutas aglomeram uma

vasta gama de tecnopolíticas, expertises, advindas dos novos e novíssimos movimentos sociais.

Outro ponto importante a ser abordado é que o capitalismo contemporâneo, com tendências imateriais e pós-fordistas, diferente do capitalismo industrial, é fortemente imaterial e tem características rizomáticas e, obviamente, as resistências a este modo capitalista mais atual se transformaram muito nos últimos anos. Em suma, com a modificação do sistema produtivo capitalista, modificou-se também o *modus operandi* das lutas. Segundo Peter Pal Pelbart (2013), se referenciando na leitura fundamental do livro de Luc Boltanski e Ève Chiapello “O novo espírito do capitalismo”, o capitalismo contemporâneo é conexonista e funciona em rede:

O ideal hoje é ser o mais enxuto possível, o mais leve possível, ter o máximo de mobilidade possível, o máximo de conexões úteis, o máximo de informações, o máximo de navegabilidade, a fim de poder antenar para os projetos mais pertinentes, com duração finita, para o qual se mobilizam as pessoas certas, e ao cabo do qual estão todos novamente disponíveis para outros convites, outras propostas, outras conexões. A própria figura do empreendedor já não coincide com aquele que acumula tudo, capital, propriedade, família – ao contrário, é aquele que pode deslocar-se mais, de cidade, de país, de universo, de meio, de língua, de área, de setor. O mundo conexonista é inteiramente rizomático, não finalista, não identitário, favorece os hibridismos, a migração, as múltiplas interfaces, metamorfoses etc. Claro que o objetivo final do capitalismo permanece o mesmo, visa o lucro (...)
— PELBART, 2003, p. 97



Reconhecendo os limites de tal exercício e dos riscos de cair em generalismos, pretende-se aqui estabelecer mais uma ferramenta de análise que visa dar suporte ao debate sobre os novíssimos movimentos sociais urbanos.

Algumas organizações chamam esta legitimidade produzida no acúmulo do trabalho ativista de lastro: uma diagonal entre a horizontalidade e a verticalidade.

8

Sobre a ditadura do proletariado, numa carta a J. Wedemeyer, datada de 5 de março de 1852, Marx negou que houvesse descoberto as classes ou a luta de classes, afirmando apenas que “o que fiz de novo foi provar: (I) que a existência das classes está apenas ligada a fases particulares do desenvolvimento da produção; (II) que a luta de classes leva necessariamente à ditadura do proletariado; (III) que essa ditadura constitui apenas a transição para a abolição de todas as classes e para uma sociedade sem classes”. (BOTTOMORE, 1983, p. 183).

9

O quarto Maio de 1968, identificado por Badiou, é aquele que procurava o que poderia existir além do muro do revolucionarismo clássico. De certa forma “procurava às cegas” seus eixos políticos, pois o fazia usando a mesma linguagem revolucionária da qual pretendia se desfazer. O quarto Maio é a diagonal que atravessava os outros três (estudantil, operário e libertário), é a negação às estruturas tradicionais da esquerda (BADIOU, 2012).

10

“As demandas por transformação social se transmutam em demandas por cuidado social. Mas a demanda por cuidado é uma demanda que, para funcionar, deve reconhecer a legitimidade do lugar do outro que pode cuidar de mim. Esta não é uma demanda política de transformação, mas uma demanda terapêutica de acolhimento. Quem pode por cuidado reforça a posição de quem aparece como capaz de cuidar” (SAFATLE, 2015, p. 90).

Uma importante clivagem comportamental entre militâncias e ativismos reside em seus modos gerais de articulação, meios através dos quais cada tipologia almeja atingir seus objetivos, respectivamente, as lutas de classes e as lutas por reconhecimento. As lutas de classe se articulam, de modo geral, em torno da crença revolucionária, ao passo que as lutas por reconhecimento visam o acesso à direitos de toda ordem. Tal diferença de objetivos pressupõem sujeitos coletivos distintos, portadores de subjetividades próprias.

A subjetividade militante parte da determinação genérica do proletariado, como sujeito universal da classe operária, despossuído de valores tradicionais, cujos laços originais foram todos perdidos, e que não teria mais para onde voltar. Esse sujeito genérico e igualitário operacionaliza a transformação social revolucionária, que visa através da luta de classes a ditadura do proletariado⁸: “Nada sou e serei tudo” (MARX *apud* SAFATLE, 2015, p. 79), ou ainda, como expresso no encerramento do Manifesto Comunista: “Que as classes dominantes tremam à ideia de uma revolução comunista! Nela os proletariados nada têm a perder a não ser os seus grilhões. Têm um mundo a ganhar. Proletários de todos os países, uni-vos!” (MARX; ENGELS, 1998, p. 69).

Tal ideal revolucionário tem em maio de 1968⁹ um importante marco divisor, visto que, a partir dele, as lutas de classe foram gradativamente perdendo centralidade nos debates sobre conflitos sociais. O proletariado, como sujeito universal da subjetividade política operária, parecia não reconhecer as questões morais e culturais, associadas ou não à distribuição de renda. Dessa forma, surge uma nova subjetividade, calcada no multiculturalismo, em defesa das minorias étnico-culturais e de gênero, como tendência hegemônica da nova dinâmica das lutas sociais, que passam a operar a afirmação cultural das diferenças e que objetivam a ampliação do acesso a direitos através da denúncia dos desamparos socialmente produzidos, nitidamente endereçados a setores sociais determinados, via pressão por reparação. Tal pressão não visa superar esse desamparo pela sua negação, mas sim, por meio da sua reafirmação como método de denúncia¹⁰. Esse primeiro conjunto de singularidades dá indícios de uma mudança na relação entre tipologia de demanda e método de ação, percebida na transformação das demandas materiais, associadas às lutas militantes, para uma grande demanda de pautas imateriais, características das novas lutas ativistas.

Também do ponto de vista dos objetivos de cada uma das tendências, pode-se observar uma mudança de viés. As lutas militantes se articulam em causas que têm uma temporalidade longa, envolvem projetos utópicos, projetos de Estado-nação, arborescentes, que constroem estatutos de institucionalidade interna, elaboram redes de permanência em territórios e de ações contínuas, visam a ampliação do campo de ação estendendo suas redes. Por outro lado, em geral, as lutas ativistas se organizam por pautas conquistáveis através de ações táticas, de curta duração, com objetivos pontuais, dispersas e de ação surpreendente que operam por inflexões na ordem do cotidiano, sua principal tática tem sido a manifestação, seja de caráter festivo lúdico, seja via levantes de indignados, mais aguerridas e violentas. Geralmente as suas manifestações têm caráter performático, estético e convidativo, de modo que a adesão rizomática pode se dar a qualquer momento e por qualquer cidadão. O ativismo se manifesta preferencialmente como espaço de ação de indignados, basta que se organizem

em um levante performático contra algo. Já a militância trabalha, na maioria das vezes, com elaborações lentas, processos que, como as ocupações fundiárias, demandam um trabalho cotidiano e constante.

Do ponto de vista das hierarquias, as organizações militantes mantêm sistemas verticais, com instâncias de direção, cargos rotativos, sedes permanentes, estatutos rígidos (que contém inclusive previsões coercitivas para determinados descumprimentos das cláusulas), reuniões fechadas, etc., o que resulta em coletivos militantes restritos, cuja adesão se dá por filiações e recrutamentos. As organizações militantes, a princípio, não estão abertas à entrada de quaisquer novos integrantes a qualquer momento, há certo rigor na seleção de novos camaradas. Enquanto nos movimentos ativistas o que dá organicidade às ações é a horizontalidade, nas militâncias os vínculos são relativamente fixos com suas bases. Mas há que se ressaltar que horizontalidade não significa a ausência de lideranças, significa que tais lideranças são legitimadas por seu acúmulo de ações realizadas, de experiência e notoriedade junto à comunidade envolvida¹¹, este conjunto de ações vai aglutinando coletivos ativistas entre momentos mais ou menos ativos, e a espontaneidade e boa vontade são decisivos para sua concretude.

O desdobramento ideológico nas ações de cada um terá também efeitos distintos: as militâncias tendem à crítica-reivindicativa como eixo central de ação política, tendem a disputar suas causas e reivindicar suas pautas (não raro, através da ação direta) e demandar do Estado, empresa ou instituição a qual se direcionam que assumam determinada responsabilidade diante do desamparo, falta ou objeto perdido. Já os ativismos possuem certa pulsão propositiva, apontam soluções autônomas, realizam ações táticas, que têm origem em pulsões positivas e como pano de fundo certo amor pelo objeto do ativismo ou desejo de transformação, “paixão” e “querer” são centrais nos discursos e ações ativistas.

Do ponto de vista do engajamento, pode-se concluir que no caso da militância há uma adequação da vida cotidiana à militância, ou pode-se dizer que o sujeito militante tem na militância seu modo de vida, enquanto no ativismo há uma adequação da ação ativista à vida cotidiana, o ativismo é que precisa se adequar para que possa caber nas agendas de seus sujeitos.

Por fim, pode-se constatar, com relativa facilidade, a forte presença dos movimentos militantes, organizados de maneira arborescente, enfrentando o intenso processo de urbanização e de expansão dos territórios da sociedade capitalista sobre os “territórios selvagens”. Por outro lado, é possível identificar a insurgência de organizações e mobilizações ativistas, rizomáticas, que emergiram a partir da crise imobiliária estadunidense de 2008, do arrefecimento da produção industrial-material e do acelerado processo de metropolização da população mundial. Mas devemos nos perguntar: por que isso aconteceu? Como se deu o processo de surgimento e ampliação dos movimentos ativistas?

Cocco (2013) propõe a leitura de um processo de reestruturação no sistema de produção do regime capitalista pós-industrial. Neste novo regime, o “trabalhador vivo”¹² passa a ser o capital variável da “produção imaterial”¹³, ao passo que o

**ATIVISMO
: PRECARIZAÇÃO
DAS LUTAS EM
TEMPOS DE
TRABALHO
IMATERIAL?**

O termo “trabalhador vivo” aqui é utilizado para distingui-lo da máquina.

conhecimento passa a ser o capital fixo, até então cristalizado nas máquinas, e agora fixado em cada trabalhador. Este conhecimento fixado está diretamente relacionado à formação educacional e a experiência de cada trabalhador, e diz respeito à sua capacidade de formular, operar e competir no interior de redes de informações e valores.

O trabalho imaterial surge na passagem da grande indústria para o pós-fordismo, onde o pós-fordismo apresenta-se como estágio intermediário para uma nova era de acumulação: financeirizada, organizada em redes e de valores intangíveis. Esta transição implica no surgimento de uma nova classe média, calcada na produção constante de novas subjetividades, nas quais trabalho, consumo e lazer se confundem. O trabalho passa a significar produzir a si mesmo também como objeto de consumo no interior do capitalismo (LAZZARATO; NEGRI, 2013).

Por sua vez, Dardot e Laval (2016) afirmam que o neoliberalismo é um sistema normativo que reorganiza a sociedade, não apenas na perspectiva da economia política, mas também nos seus regimes subjetivos e modulações de afetos. Assim, o neoliberalismo, altamente flexível e rizomático, caracteriza-se por um prosseguimento intensificado do capitalismo, por condutas antidemocráticas fundamentadas na desativação da política como atividade, sistematicamente e gradativamente substituída pela gestão. Caracteriza-se também pela destruição das condições do coletivo, seja pela flexibilização do trabalho e ampliação da concorrência laboral, seja pela intensificação da dinâmica de concorrência subjetiva entre os sujeitos neoliberais. Ou seja, o neoliberalismo persiste como norma de vida, que impõe um universo de competição generalizada, criando circunstâncias globais que envolvem aspectos políticos, econômicos, sociais e subjetivos.

Isso é facilitado pelo fato de o neoliberalismo ser mais do que uma doutrina econômica, ou, como propõe Safatle (2016), o neoliberalismo é um discurso moral. No interior deste mecanismo moral não se diferencia ação corporativa-empresarial de ação cotidiana. Produtividade e concorrência passam a ser os critérios de mediação entre as relações da vida em sociedade, o que obstrui, no interior do regime neoliberal, ações concretas em torno dos comuns, naturais ou sociais. Desta forma, o empreendedorismo passa a ser o *modus operandi* do governo de si desse sujeito neoliberal, e saúde, *hobbies*, habilidades, grau de escolaridade, passam a ser as unidades de medida do valor desse sujeito auto-empresariado para competir. O sujeito neoliberal internaliza um tipo específico de autonomia, conduz ele próprio a dinâmica de produção canalizada pelo achatamento neoliberal da coletividade, diante de um horizonte cada vez mais estreito no qual “não há alternativa”: discurso vastamente divulgado via *TINA – there is no alternative* – proclamado por Thatcher.

Esta é a condição evanescente, na qual a “classe-que-vive-do-trabalho”¹⁴, ao competir entre si nos mais sutis detalhes, deixa de compor uma classe portadora de uma única subjetividade que a direcione a objetivos comuns, conquistáveis em conjunto – vide o enfraquecimento dos sindicatos e a crescente flexibilização do mundo do trabalho. Agora, não mais sob a condição proletariada, o fragmentado precariado terá que se organizar para superar o estado de exploração ao qual está submetido (HARVEY, 2014).

Nesse contexto neoliberal, imperial, de capitalismo flexível e precarização do trabalho e das lutas organizadas nacionalmente, vale ressaltar o alerta de Nancy Fraser (2017) sobre as armadilhas do “neoliberalismo progressista” postas ao ativismo diante do novo sujeito neoliberal:

Nos EUA, o neoliberalismo progressista é uma aliança entre, de um lado, correntes majoritárias dos novos movimentos sociais (feminismo, antirracismo, multiculturalismo e direitos LGBT) e, do outro lado, um setor de negócios baseado em serviços com alto poder “simbólico” (Wall Street, o Vale do Silício e

Hollywood). Nesta aliança, as forças progressistas se unem às forças do capitalismo cognitivo, especialmente à “financeirização”. Embora involuntariamente, o primeiro oferece ao segundo o carisma que lhe falta. Ideais como diversidade e empoderamento, que poderiam em princípio servir a diferentes fins, hoje dão brilho a políticas que destruíram a indústria e tudo aquilo que antes fazia parte da vida da classe média.

— FRASER, 2017

Como já foi dito, após o colapso financeiro de 2008, instaurou-se um regime de crise estrutural em todo o mundo, marcado pela combinação entre austeridade, livre comércio e empregos precários. Fraser (2017) afirma que a eleição de Trump, e a projeção de Bernie na disputa pela candidatura democrata, sinalizam, dentre outros motivos, uma resistência popular à hegemonia neoliberal, tendo em vista que ambos se apresentavam, cada qual ao seu modo, como alternativas nacionalistas e de economia política calcada no trabalho produtivo em detrimento do rentismo.

No caso do Brasil, foi durante as Jornadas de Junho de 2013 que o ativismo¹⁵ se manifestou em seu estado mais intenso, como por exemplo, na rejeição às organizações verticais com liderança centralizada, e também na recusa a qualquer força estético-política que pudesse “pautar as mobilizações”, o que incluía também, rejeição às camisas e bandeiras de partidos políticos. A multidão, que marchou junta em 2013, era composta por integrantes de grupos e ideologias distintas: marxistas, liberais, anarquistas, autonomistas, etc., incluindo grupos despolitizados e ainda, grupos outros que tiravam *selfies* com a polícia militar.

Além desta diversidade específica dos agrupamentos e sujeitos políticos, que compuseram esse novo ciclo de lutas no Brasil, aponta-se que os movimentos, que surgiram no mundo nos últimos anos, apresentam uma série de características comuns, mas as principais qualidades passam pela ideia de que estão conectados em rede de múltiplas formas:

O uso das redes de comunicação da internet e dos telefones celulares é essencial, mas a forma de conectar-se em rede é multimodal. Inclui redes sociais *on-line* e *off-line*, assim como redes preexistentes e outras formadas durante as ações dos movimentos. Formam-se redes dentro do movimento, com outros movimentos do mundo todo, com a blogosfera da internet, com a mídia e com a sociedade em geral. As tecnologias que possibilitam a constituição de redes são significativas por fornecer a plataforma para essa prática continuada e que tende a se expandir, evoluindo com a mudança de formato do movimento.

Embora os movimentos tenham em geral sua base no espaço urbano, mediante ocupações e manifestações de rua, sua existência contínua tem lugar no espaço livre da internet. Por serem uma rede de redes eles podem dar-se ao luxo de não ter um centro identificável, mas ainda assim garantir as funções de coordenação, e também de deliberação, pelo inter-relacionamento de múltiplos núcleos. Desse modo, não precisam de uma liderança formal, de um centro de comando ou de controle, nem de uma organização vertical, para passar informações ou instruções. Essa estrutura descentralizada maximiza as chances de participação no movimento, já que ele é constituído de redes abertas, sem fronteiras definidas, sempre se reconfigurando segundo o nível de envolvimento da população em geral. Também reduz a vulnerabilidade do movimento à ameaça à repressão, já que há poucos alvos específicos a reprimir, exceto nos

Noção ampliada de classe trabalhadora, que incorpora tanto os trabalhadores produtivos, como aqueles assalariados improdutivos, que não geram mais-valor, mas que são imprescindíveis no processo de trabalho capitalista e vivenciam situações que têm clara similitude com aquelas experimentadas pelos trabalhadores produtivos, o que inclui os voluntários. (ANTUNES; PRAUN 2015).

Há de se reconhecer que houve, em 2016, durante as manifestações pelo impeachment o surgimento de um “ativismo de direita” realizando um uso muito assertivo das tecnopolíticas que havia circulado durante as jornadas de junho de 2013 no campo do esquerdismo, dos movimentos autonomistas e anarquistas.

lugares ocupados; e a rede pode se reconstruir enquanto houver um número suficiente de participantes, frouxamente conectados por seus objetivos e valores comuns. A conexão em rede como modo de vida do movimento protege-o tanto dos adversários quanto dos próprios perigos internos representados pela burocratização e pela manipulação.
— CASTELLS, 2013, p. 160

Mesmo que saibamos da expressividade e da potência dos atos multitudinários conectados em rede, muitos deles envolvendo situações carnavalescas e performances *black blocs* como expressão estética potente e fortemente imagéticas, depois de passado o ciclo destas manifestações, faz-se necessário observar os desdobramentos desse grande caldo dionisíaco e carnavalesco. Se por um lado, as lutas urbanas ganharam corpo e avançaram em termos de legitimidade, e muitas vezes, institucionalização de novos processos de gestão, mais horizontais e abertos, por outro lado, assistimos a uma tentativa constante de captura dos processos tecnopolíticos das lutas, envolvendo redes e ruas, por grupos de direita¹⁶.

Vale ressaltar que, apesar do empolgante cenário de efervescência política multitudinária, houve uma ampliação de grupos diversos que abandonam pautas mais radicais de esquerda envolvendo a luta de classes. Muitas das novas lutas contemporâneas, próprias dos novíssimos movimentos sociais, focam cada vez mais em lutas identitárias, desconectadas entre si, e cada vez mais distantes da configuração de um corpo político forte, capaz de se contrapor nacionalmente aos desmandos do capital. A busca por liberdade e direitos individuais, e não mais coletivos, abrem espaço para possíveis críticas aos novíssimos movimentos sociais, mais ativistas. Harvey (2016) em seu livro "17 contradições e o fim do capitalismo", em sintonia à crítica ao neoliberalismo progressista adotada por Fraser mais tarde, abre uma brecha para a realização de uma crítica dura aos movimentos contemporâneos que, por exemplo, adotam a liberdade como eixo principal em defesa de autonomia e mais justiça social:

Será que trabalhamos, quase sem saber, com conceitos parciais, corrompidos e, por fim, restritivos de liberdade e autonomia, que só fazem apoiar o *status quo* e, em sentido mais profundo, representam a visão deformada do capital sobre o que são os direitos humanos e a justiça social? Será que o motor econômico do capital está tão fortemente ligado a certos conceitos fundamentais, embora parciais, de liberdade e autonomia a ponto de tolher uma abordagem que não seja, na pior das hipóteses, empresarial e, na melhor, humanista liberal da questão política crucial da liberdade versus dominação?
— HARVEY, 2016, p. 186

A sugestão de Fraser (2017) para formulação de uma alternativa ao neoliberalismo progressista toca especificamente este ponto:

Em vez de aceitar os termos apresentados a nós pelas classes políticas, que opõem emancipação a proteção social, deveríamos trabalhar no sentido de redefini-los, tendo como apoio a crescente repulsa da sociedade contra a ordem atual. Em vez de nos aliarmos ao ideal da financeirização-com-emancipação contra a proteção social, deveríamos construir uma nova aliança entre emancipação e proteção social, contra a financeirização.

Mas é claro que há positividade nas novas configurações das lutas contra o Estado-capital neoliberal, identificável, por exemplo, na articulação das várias

lutas territoriais geradas no auge do ciclo de lutas de 2013 no Brasil. Entretanto, para que os novíssimos movimentos sociais não se percam em processos mais individualistas, é importante que aconteça uma articulação das táticas e estratégias adotadas pelos diferentes movimentos militantes e ativistas, e que se promova a compreensão dos mecanismos usados nos processos vitoriosos nos quais o avanço do Estado-capital foi desmobilizado.

Essa reflexão nos abre um campo de debate importante para revisão cuidadosa das Jornadas de Junho de 2013, observando, principalmente, a potência da hibridação entre a militância clássica, típica dos ocupas por moradia, e as lutas ativistas, típicas dos eventos culturais. Ou seja, a diferenciação entre militância e ativismo é importante para qualificar as estratégias usadas pelos movimentos, e não para enquadrar um ou outro dentro de um tipo. A partir da sistematização das qualidades elencadas, é possível fazer um mapeamento das transversalidades entre os movimentos de luta característicos de um contexto industrial e os movimentos atuais, oriundos, inclusive, da financeirização crescente do espaço. A questão que interessa saber é quais são as circunstâncias em que os modos de agir militante ou ativista prevalecem, considerando-os muito mais como estratégias de enfrentamento ao Estado-Capital, do que como um perfil fixo em prol de uma categorização essencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado esse panorama das lutas, algumas questões se fazem pertinentes de serem ressaltadas para futuros debates envolvendo avanços e recuos das lutas territoriais urbanas militantes e/ou ativistas.

A primeira questão a ser observada é que não há mais um grupo claro de organizações, mobilizações ou movimentos sociais que sejam exclusivamente militantes ou ativistas, sendo que estas "tipologias" não se apresentam como categorias de lutas, mas agenciamentos de tecnologias de ação popular e coletivas que podem ser utilizadas por quaisquer movimentos.

A segunda se refere à importância das resistências urbanas na produção do território. Por mais intangíveis que se façam parecer as estruturas do capitalismo cognitivo-imaterial-financeiro, seus modos de produção ainda mantêm relações de trabalho, extração de mais-valor e renda da terra existentes desde o período industrial, e também por isso as organizações de bases marxistas ainda se mantêm combativas frente ao novo capitalismo pós-industrial. A ação das lutas territorializadas tem efeitos transescalares, afetam diretamente o inimigo local, seja o pequeno rentista, a construtora, o projeto de lei etc., mas seus efeitos vão além, no ponto cego das lutas territoriais.

O terceiro ponto que merece atenção está nos processos de hibridações entre as diversas modalidades de lutas territoriais, que têm se apresentado como estratégias catalisadoras para o aumento do potencial de enfrentamento das lutas ao capitalismo cognitivo e de produção de comuns urbanos de grande efeito na vida cotidiana de suas comunidades. A tendência forte de substituição do modelo militante pelo modelo ativista, por si só, não é garantia de grandes vitórias para as lutas populares. Por outro lado, os novíssimos movimentos têm demonstrado grande potencial de afetação por meio da expertise de utilizar estratégias diversas, ora da militância, ora do ativismo, como ferramentas para

formular novas possibilidades e horizontes de luta, que tenham efeito em distintas tipificações, provocando desdobramentos positivos para as cidades no contexto do novo associativismo. Mas a partir desse ponto novas questões se colocam: estaria a multidão ativista de fato a altura de resistir ao capitalismo financeiro globalizado, praticamente invisível no campo de disputa? Seria a multidão multiculturalista um corpo coletivo mais sofisticado e eficiente que o proletariado militante? Ao que tudo indica, ainda não há um modelo que possa fazer frente revolucionária ao Estado-capital, talvez o ponto de partida para tal estrutura passe pelo autorreconhecimento do precariado enquanto classe revolucionária e à hibridação estratégica e tática entre processos militantes e ativistas.

A quarta questão está no risco de se sobrepor pautas e causas de ativismos às principais pautas do neoliberalismo, do urbanismo estratégico financeirizado, desviando o debate do direito à cidade para o urbanismo tático, o que em muitos casos, leva a um conjunto de mobilizações que colaboram nos processos de gentrificação. É preciso estar atento às armadilhas do capitalismo cognitivo. Harvey aponta que talvez a única saída que nos resta para enfrentar a besta capitalista seja o humanismo revolucionário, e agrega a esta premissa uma forte crítica ao capitalismo que se alimenta das graças da liberdade, utilizando-a, de forma contraditória, para dominar os outros com a mão esquerda, enquanto os socorre com a mão direita (HARVEY, 2016, p. 196). Mas como estabelecer estruturas de análises de tais processos, e ainda, alertar que determinadas lutas se engajem (acidentalmente ou não) em processos de produção para expropriação do comum?

A quinta diz respeito à experiência de cartografar as lutas territoriais. É possível criar tipificações para alinhar minimamente o modo como se aproxima, analisa e cartografa as lutas e resistências em cada cidade? A nossa aposta é de que, ao observar os territórios pelo recorte temático das lutas, seja possível uma leitura que as potencialize e que promova as possibilidades de hibridação. O que nos leva a outra questão: como a universidade e grupos de pesquisa que trabalham com o território podem colaborar com as redes de lutas?

A sexta se refere ao anticapitalismo. A adesão às propostas capitalistas nos processos de insurgências populares, via acesso à propriedade privada, ou ainda a promessa de regularização fundiária, dentre outras, são sucessivamente reapropriadas pelos processos de acumulação, e essas ações surgem como mecanismos de “adiamento das crises de sobreacumulação” (CANETTIERI; NEVES, 2017). Desse ponto de vista, somente um movimento anticapitalista poderia avançar em termos que extrapolem a acumulação capitalista. Mas quais são os termos que podem unificar o discurso anticapitalista? Quais os movimentos que já estão agindo sob tais apostas e quais as estratégias efetivas que estão sendo usadas?

A sétima diz da nova condição de classe e renda desse ativismo rizomático, que permite a incorporação de um maior repertório de práticas e teorias, cosmopolitismo, conexão com redes globais, novas dimensões artísticas, dentre outras qualidades, todas elas incomuns nos movimentos militantes tradicionais dos sem-teto, sem-terra, sem-mobilidade, sem-saneamento, sem-creche, sem-universidade etc. Portanto, a mobilização não nasce da precarieda-

de e da luta pela sobrevivência e atenção às necessidades básicas, o que nos coloca a questão da luta de classes como pouco importantes nestes grupos de resistência que envolvem os novíssimos movimentos urbanos, demonstrando um deslocamento com efeito bolha burguesa globalizada.

Por fim – oitava –, o que há em comum desde maio de 1968 nos decorrentes processos de alteração nas formas de lutas é o processo de tentativa de dissolução do Estado-nação. O “novo” surge como uma constante (“novos movimentos sociais”, “novo terceiro setor”, “novo associativismo”, “novíssimos movimentos sociais”) e, sintomaticamente, acompanhado pelas ondas de neoliberalização anti-estatais. Não se trata de uma defesa contundente do Estado, mas de disputá-lo com o capital, e como sugere Harvey: “o aumento da parcela do excedente sob controle do Estado só funcionará se o próprio Estado reformular-se e voltar a se colocar sob o controle democrático do povo” (HARVEY, 2014, p. 62). ✎

ANTUNES, R.; PRAUN, L.
A sociedade dos adoecimentos no trabalho.
Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 123, p. 407-427, jul./set. 2015. Disponível em: <dx.doi.org/10.1590/0101-6628.030>
Acesso em: jul. 2017.

COCCO, G. M.
Introdução.
In: LAZZARATO, M; NEGRI, A. Trabalho Imaterial: Formas de vida e produção de subjetividade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2013.

BADIOU, A.
A hipótese comunista.
São Paulo: Boitempo, 2012.

BOTTOMORE, T. editor.
Dicionário do Pensamento Marxista.
Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

CASTELLS, M.
Redes de indignação e esperança.
Rio de Janeiro: Zahar. 2013.

DARDOT, P.; LAVAL, C.
A nova Razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal.
São Paulo: Boitempo, 2016.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F.
Mil platôs: vol.1.
São Paulo: Editora 34, 2011.

FRASER, N.
A eleição de Donald Trump e o fim do neoliberalismo progressista.
Dissent Magazine. 2017. Disponível em: <operamundi.uol.com.br/conteudo/geral/46163/a+eleicao+de+donald+trump+e+o+fim+do+neoliberalismo+progressista.shtml.>. Acesso em: set. 2017.

GOHN, M. G.
História dos movimentos e lutas sociais: A construção da cidadania dos brasileiros.
São Paulo: Loyola, 2013.

Los movimientos sociales brasileños de la última década.
In: ALMEIDA, P; et al. Movimientos sociales en America Latina: perspectivas, tendencias y casos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2017. p. 619-639. Disponível em: <alainet.org/es/file/12478/download?token=gHQzFIdU>. Acesso em: set. 2017.

Novas teorias dos movimentos sociais.
São Paulo: Loyola, 2014.

O mundo urbano: Cenário associativista para o novo milênio.
In: Mídia, terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 57-99.

HARDT, M.; NEGRI, A.
Declaração: Isto não é um manifesto.
São Paulo, Editora n-1, 2014.

Multidão.
Rio de Janeiro: Record, 2005.

Império.
Rio de Janeiro: Record, 2001.

Commonwealth.
Cambridge e Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

HARVEY, D.
17 Contradições e o fim do capitalismo.
São Paulo: Boitempo, 2016.

Cidades rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana.
São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LAZZARATO, M; NEGRI, A.
Trabalho Imaterial: Formas de vida e produção de subjetividade.
2.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2013.

MARX, K.; ENGLER, F.
Manifesto Comunista.
São Paulo: Boitempo, 1998.

MAYER, J. G. M.
O comum no horizonte da metrópole biopolítica.
Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - NPGAU, UFMG, Belo Horizonte, 2015.

PELBART, P. P.
Vida capital. Ensaio de biopolítica.
Ed. Iluminuras: São Paulo, 2003.

RENA, N. S. A.
Arte, espaço e biopolítica.
In: RENA, OLIVEIRA, CUNHA. (Org.). Arte, espaço e biopolítica. 1ed.Belo Horizonte: Do Editora, 2015, v. 1, p. 22-74.

SAFATLE, V.
Por um conceito antipredicativo de reconhecimento.
São Paulo, Lua Nova, 94, v. 1, 2015. p. 79-116.

Quando as ruas queimam: manifesto pela emergência.
São Paulo: N-1, 2016.

SOUSA, M. L.
Together with the state, despite the state, against the state: Social movements as 'critical urban planning' agents.
CITY, VOL. 10, NO. 3, 2006. Disponível em: <mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/4a_aula/Souza_Marcelo_2006_Together_despite_against_the_state.pdf>. Acesso em: mar. 2016.

BREVE CARTOGRAFIA DAS LUTAS TERRITORIAIS EM BELO HORIZONTE

Bernardo Neves
INDISCIPLINAR UFMG

Luís Henrique Marques
INDISCIPLINAR UFMG

Marília Pimenta
INDISCIPLINAR UFMG

Marcela Brandão
INDISCIPLINAR UFMG

Natacha Rena
INDISCIPLINAR UFMG

Este texto se apresenta como sistematização de um processo longo de investigação coletiva e colaborativa, mapeia diversas lutas urbanas presentes em Belo Horizonte e busca abranger um cenário amplo e heterogêneo dos conflitos territoriais e suas respectivas pautas.

Na intenção de gerar um recorte, optou-se por uma tipificação por temas, a fim de englobar, mesmo que de maneira sintética, conjuntos de lutas aglutinadas em torno de pautas específicas: moradia, meio ambiente, patrimônio e cultura, mobilidade urbana.

Na tentativa de compor eixos transversais para o levantamento das lutas urbanas, buscou-se transitar entre essas tipificações e outros denominadores mais ou menos comuns, visto que muitas dessas lutas sistematicamente se reorganizam em função de uma grande capacidade de metamorfose de contaminação. Tais transformações promovem hibridações que acabam por potencializar as resistências, na medida em que envolvem um número muito maior de atores — militantes e ativistas, partidos políticos, defensoria pública, universidades, ocupas, organizações, coletivos de arte —, rompendo com a lógica de que um movimento ou uma luta específica detém um campo delimitado de poder e ação. Sabe-se que essa capacidade de se reagrupar de forma rizomática também faz parte da condição de enxame, responsável pela potencialização de redes e de mobilizações em momentos críticos, marcados pelo avanço do Estado-capital em algum território urbano, como nos casos de reintegração de posse de ocupações, de extermínio de áreas verdes para construção de edificações ou de ocupações culturais.

Ressalta-se que essas lutas urbanas se expandiram principalmente nas metrópoles brasileiras, se antagonizando com as gestões neoliberais adotadas na produção do espaço pelo Estado-capital, em procedimentos de urbanização privatistas, e em sua maioria, financeirizados. Diversos instrumentos de regulação urbanística induziram a uma crescente apropriação da coisa pública pelo privado. Das muitas flexibilizações e (des)regulações propostas pelo Estado-capital, como as várias formas de PPPs surgiram resistências, fortalecendo em várias partes do país novas organizações centradas justamente na defesa dos bens comuns e dos espaços públicos. Grupos ativistas que emergiram destas lutas urbanas reivindicaram e reivindicam, sobretudo, a cidade como valor de uso, negando a ideia do público como propriedade do Estado, o que reflete claramente no retorno dos comuns como pauta política de grande parte das resistências urbanas.

Destaca-se que os movimentos sociais mais contemporâneos, envolvidos em múltiplos formatos de ativismos, têm uma relação de intensidade no campo das lutas e, assim, graus de atividade em atuação tecnopolítica nas ruas e/ou nas redes sociais, que variam constantemente, resultando em configurações e reconfigurações que se transformam cotidianamente. Em geral, estes movimentos ganharam potência nas Jornadas de Junho de 2013 no Brasil. Alguns deles se desterritorializaram do campo das resistências não-institucionalizadas ao longo dos últimos anos (2014 a 2017) e se reterritorializam em novos formatos institucionais, compondo com partidos políticos, por exemplo, para uma atuação em campos de disputa institucional específica, abrindo um novo universo para o novo ciclo de lutas.

Além dos novos temas, estes novos ativismos também introduziram práticas de organização e mobilização tecnopolíticas que incluíram, por exemplo, modelos mais horizontais de participação e decisão. A recusa às formas clássicas de representação e organização partidária, que eram destaque durante e pós Jornadas de Junho de 2013, veio aliada a novos e múltiplos dispositivos de luta envolvendo redes e ruas, incluindo fortemente novas táticas e estratégias comunicativas, agregando uma dimensão de experimentação e prototipagem de novas maneiras de ocupar e resistir nas cidades. Vale a pena ressaltar que diversos coletivos, envolvendo os movimentos sociais contemporâneos – ambientais, por habitação, culturais –, surgem como ativismos que se organizam trazendo novas possibilidades de participar nas definições sobre o destino das cidades. Essas novas formas de resistência urbana, em geral contra grandes projetos ou em defesa de bens comuns da cidade, apontam para outras lógicas de produção das cidades e da vida em comum e para outras maneiras de se pensar uma agenda capaz de avançar o ciclo democrático e popular trazido pela Reforma Urbana.

CARTOGRAFIAS EMERGENTES DAS LUTAS URBANAS EM BELO HORIZONTE

Como já mencionado, a fim de elaborar um roteiro para o mapeamento das lutas urbanas, foram elencadas cinco temáticas (ou tipificações)¹: Habitação, Meio Ambiente, Patrimônio Histórico, Cultura e Mobilidade Urbana. Para cada temática, buscou-se identificar os dispositivos de mobilização social e os locais onde cada uma delas se faz mais presente e disputa territórios no município de Belo Horizonte.

Na intenção de compreender a cultura política das lutas territoriais analisadas, foram reunidos, catalogados e analisados notas, textos e discursos produzidos em dispositivos de comunicação das próprias lutas, o que veio a se chamar léxico das lutas². Todo material investigado que compõe este léxico foi levantado nos blogs, sites e fanpages das lutas, portanto, conteúdo público e postado pelos próprios movimentos e mobilizações. Não se trata, portanto, de selecionar as principais lutas, mas de recolher da multiplicidade de discursos as pautas e modos mais recorrentes, logo, centrais nas lutas territoriais.

Percebe-se que essas formulações e imaginários simbólicos, presentes em suas práticas midiáticas e discursivas, são cruciais para a mobilização das afetividades, para a organização dos movimentos que tomam frente das lutas em cada tipologia e para as formulações de redes de movimentos. Para trazer uma imagem do léxico das lutas levantado até aqui, produzimos “nuvens de

palavras”³ referentes a cada agrupamento tipológico.

Quanto à dimensão espacial dessas lutas, foi feita uma diagramação por meio de mapas, com o objetivo não de localizar ou de georreferenciar as insurgências no tecido urbano, e sim de possibilitar a visualização do território que a sociedade civil mobilizada está disputando. Portanto, a localização não é exata, tem caráter quase indefinido, muitas vezes demonstrando apenas manchas e aglomerações em alguns territórios.

No caso específico de Belo Horizonte, a opção por essas estratégias de mapeamentos permitiu a visualização das lutas e dos movimentos na tessitura do próprio território urbano (que em alguns casos, avançam sobre a Região Metropolitana da cidade), nas articulações da *web* e nos discursos das mídias. Desse modo, as análises apresentadas foram produzidas a partir das ações situadas dos sujeitos coletivos (movimentos, mobilizações, ONGs, conselhos participativos, organizações comunitárias, organizações políticas, coletivos, etc.) e também a partir dos eventos territorializados sob o recorte temático, o que permitiu constatar a variedade de modos adotados e construídos por cada movimento de luta específico para lidar com questões análogas e transversais.

Segundo Scherer-Warren (2008), o potencial de formulação de redes de movimentos sociais está diretamente ligado aos processos de traduções das demandas materiais (carências e desamparos) em representações simbólicas. Essas traduções funcionam como formulações linguísticas e estabelecem marcos simbólicos de identidades coletivas endereçados a cada sujeito específico das lutas urbanas, conformando possibilidades de convergências das pautas políticas e constituindo pautas comuns entre os diversos agentes sociais envolvidos nas lutas. Este mesmo mecanismo pode ser observado na adesão de um coletivo à determinada questão política ou social que pode partir de um único indivíduo ou coletivo menor.

(...) para se entender o potencial de formação de redes de movimentos, é necessário buscar os nexos que os atores políticos organizados constroem entre as demandas materiais ou as privações no cotidiano e o sentido subjetivo dessas privações, traduzindo esses nexos em formas expressivas, comunicativas e em pautas políticas comuns a várias organizações, criando identidades coletivas que possibilitam a articulação dos movimentos específicos numa rede de movimentos sociais.

— SCHERER-WARREN, 2008, p. 507.

A tradução das demandas materiais em representações é um importante ponto de inflexão, visto que lutas distintas que disputam objetos análogos podem tomar rumos e modos operacionais completamente distintos, e até mesmo antagônicos. São as opções estético-políticas que designarão o potencial de formação de parcerias e redes de movimentos. *Modus* e pautas correlatas entre movimentos e mobilizações distintas não são apenas coincidência ou necessariamente resultantes das traduções simbólicas das mazelas sociais, mas pontos importantes para o estabelecimento de narrativas e agendas comuns entre os participantes de uma mesma rede. Este grande movimento de reagrupamento de movimentos e partidos em grandes redes pode, inclusive, ser observado na construção de duas grandes frentes de mobilização (nas redes e ruas) das esquerdas atuantes no Brasil nos dias atuais: a Frente Brasil Popular e a Frente Povo Sem Medo. Ou seja, destaca-se que as

O léxico das lutas é um dossiê no qual os autores deste artigo vêm reunindo ao longo dos últimos meses contendo diversas produções textuais dos movimentos, mobilizações e lutas, a fim de produzir um panorama das formulações ideológicas, subjetivas e singulares de cada tipologia, mesmo que dentro de cada grupo ou tipificação as lutas territoriais sejam formadas por coletivos ou movimentos sociais com diferentes posicionamentos políticos, táticos e/ou estratégicos. A seleção destes textos visa incorporar o maior número possível de movimentos e mobilizações no interior de cada tipificação, recolhendo assim um escopo ampliado dos debates em torno de cada tipologia.

As nuvens de palavras foram produzidas a partir dos respectivos léxicos das lutas. O processo de obtenção das nuvens consiste na aglutinação de palavras a partir do número de vezes que elas aparecem nos léxicos, quanto mais as palavras aparecem no léxico, maiores na imagem. O software utilizado para sua elaboração (wordart.com) permite que se retirem palavras sem representatividade para os léxicos, como “que”, “para”, “isso”, e que se aglutinem termos análogos como “cultura” e “cultural” para que se revelassem com maior assertividade apenas os termos relevantes para a leitura do ideário dos movimentos. O resultado é uma imagem, superficial, mas reveladora, dos termos gerais utilizados em cada tipologia.

1

As cinco tipificações das lutas foram debatidas em encontros entre os pesquisadores dos laboratórios e pesquisadores envolvidos no projeto, com o objetivo de permitir uma futura análise comparativa entre os processos de disputas territoriais entre as três cidades envolvidas.



Lutas territoriais em Belo Horizonte e Região Metropolitana. [INDISCIPLINAR] I >

grandes redes têm sido também um importante catalisador dos processos de contaminações e hibridações das lutas partidárias, militantes e ativistas, inclusive a nível nacional.

Como já apontamos no texto anterior, o avanço das lutas territoriais se realiza principalmente em função dos processos de hibridações que envolvem seus modelos operacionais mais gerais e tecnopolíticos, suas táticas, estratégias e objetivos, e suas filiações ideológicas. Como veremos nos casos cartografados adiante, tais processos ocorrem com maior intensidade no interior das redes.

Importante ressaltar que a diferenciação entre militância e ativismo não pretende resultar em uma categorização fixa das lutas contemporâneas. Interessa-nos tanto qualificar as estratégias usadas pelas lutas por meio dos agenciamentos coletivos voltados à produção de subjetividade e à dimensão espacial, quanto localizar as tangências e as diferenças entre as lutas atuais de pautas distintas.

Vejamos mais detalhadamente as questões que circundam cada uma das tipologias/tipificações de lutas territoriais.

HABITAÇÃO. Em Belo Horizonte as lutas por habitação se dão principalmente pela estratégia da ocupação, comumente acompanhadas de movimentos sociais e organizações políticas que realizam trabalhos de base. Tais movimentos e organizações são, em geral, estruturados de forma vertical, são autogestionados e auto-organizados, possuem abrangência nacional, incluem a formulação de projetos de Estado-nação de longo prazo e possuem regimentos

internos, linhas políticas e estratégias de permanência nos territórios. A fim de garantir sua organicidade e sua abrangência e visando o agenciamento entre direção e democracia no interior de suas estruturas, esses movimentos buscam organizar suas ações por meio de um centralismo democrático. Por seu histórico prolongado, demanda quase universal no território nacional, e incidência no poder público, somamos coro à Maria da Glória Gohn quando afirma que: “No que diz respeito aos movimentos populares urbanos, a luta pela habitação continua a ser a mais importante no Brasil e em outros países da América Latina” (GOHN, 2017, p. 625, tradução nossa).

Outra característica dos movimentos se refere à importância dada ao acesso à terra urbana em função do entendimento de que é na terra que se formulam as alternativas às infraestruturas habitacionais e urbanas convencionais, inacessíveis às famílias ocupantes. Este mecanismo de resistência prolongada avança principalmente por meio da autoconstrução das casas e da produção de infraestruturas coletivas, como creches, centros comunitários, cursinhos pré-vestibulares etc., visando inclusive a sua afirmação e sua legitimação política diante do Estado e da sociedade.

A produção das ocupações e comunidades reformulam constantemente os vínculos comunitários entre moradia e subsistência. Este processo é acompanhado pela formação de redes locais, de escala metropolitana, com articulação entre movimentos diversos, sindicatos, gabinetes de vereadores, ONGs, fundações, laboratórios e grupos de pesquisa. Mais recentemente, a formação de redes de ativismo e mobilização vai tomando escala nacional articulando-se, inclusive, com as duas grandes frentes de esquerda do país.

As organizações locais, regionais e nacionais são de importância fundamental, tendo em vista os processos de resistência às ações policiais de despejo, e, conseqüentemente, a necessidade de um amplo repertório tecnopolítico, inclusive, no que se refere à defesa jurídica e à formulação e acionamento das redes de apoio, sem as quais as ocupações urbanas ficariam ainda mais vulneráveis às ações de reintegração de posse.

Segundo um recente relatório produzido pelo grupo de pesquisa PRAXIS-EA/UFMG, a Região Metropolitana de Belo Horizonte possui 24 ocupações urbanas ⁴, contabilizando um total de 14.269 famílias ⁵ (LIBÂNIO, MORADO NASCIMENTO, 2016), o que reafirma a hipótese de que a autoconstrução, sob a precária condição de ocupação urbana, assume uma escala de política pública. Várias dessas ocupações contam com o acompanhamento de movimentos sociais militantes que exercem uma agenda política no seu cotidiano, produzindo um eixo de luta que vai além do acesso à propriedade privada. Ao mesmo tempo em que estas ocupações constroem territórios vivos, com subjetividades e modos próprios de produzir cidade, elas podem ser entendidas como resultado do conflito de classes e do conflito institucional entre o direito constitucional à moradia e o direito à propriedade privada.

Os discursos das lutas por moradia são calcados na unidade do núcleo familiar e no cumprimento do direito constitucional via função social da propriedade. As narrativas de luta trazem à tona tanto o entendimento que as ocupações urbanas se apresentam como solução popular para o enfrentamento do déficit habitacional, quanto os antagonismos vividos pelos moradores como

“As ocupações urbanas referem-se às ações de famílias em luta pela moradia, apoiadas por atores sociais coletivos, como movimentos sociais, entidades de direitos humanos, grupos de pesquisa de universidades” (LIBÂNIO, MORADO NASCIMENTO, 2016, p. 06).

De acordo com o Censo Demográfico 2010, cada lar brasileiro conta com 3,3 moradores em média. Em 2000 a média era consideravelmente maior: 3,8 moradores (IBGE, 2010). Tendo em vista que número de habitantes das ocupações é impreciso, esta conversão é apenas válida a título de leitura proporcional. Convertendo as 14.269 famílias para número de pessoas, chegamos em uma população entre 47.000 e 54.200 moradores de ocupação, algo da ordem de 1% dos 5.870.000 habitantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte (IBGE, 2016).

o despejo, a humilhação, a pobreza, o aluguel e a moradia de favor, contornadas por termos como resistências, sobrevivência e luta.

A vida coletivizada nas ocupações urbanas, organizadas ou não por movimentos sociais, têm o desafio de formular modos de vida em torno de uma situação emergencial, inclusive no que tange a gestão do espaço coletivo, o que implica, em alguma medida, em produzir cidade sem saneamento, sem abastecimento de água e luz, sem transporte público, sem pavimentação ou equipamentos urbanos, enfim, sem o apoio do Estado. A ocupação é rapidamente edificada em barracos de madeira e materiais improvisados, gradativamente transformados em casas de alvenaria cerâmica, através do processo de autoconstrução mutirante ou por mão de obra contratada, aos fins de tarde e finais de semana, operacionalizada com baixos recursos provenientes da própria força de trabalho coletivo.

A este esforço coletivo de autoconstrução, Sérgio Ferro (1969) atribui um valor de uso social. Segundo Ferro, a autoconstrução enquanto prática imposta pela economia política nacional, mesmo enquanto propriedade privada, atinge função de valor social por sua necessidade universal de classe, por ser uma prática de interesse social a habitação autoconstruída seria, conseqüentemente, um objeto de valor social. Sob perspectiva diametralmente oposta, Chico de Oliveira (2006) observa a comunidade que se estabelece em torno da autoconstrução como ilusória, sustentada apenas durante o processo de construção como modo de obrigar cada envolvido a doar sua força de trabalho em um processo de "inclusão por exclusão" (AGAMBEN *apud* OLIVEIRA, 2006). Oliveira argumenta que os critérios de seleção dos participantes do mutirão são a

necessidade e a disponibilidade de horas de trabalho que cada autoconstrutor poderá doar ao processo, o que significa que tal sistema privilegia os desempregados, e que, portanto, a prática do mutirão não poderia ser assumida como política pública.

O que se vê nas ocupações urbanas de Belo Horizonte é que tanto Chico de Oliveira quanto Sérgio Ferro continuam atuais, tendo em vista que nos territórios ocupados há um imaginário ainda muito impregnado pelo ideal da casa própria, resultante da pouca ou nenhuma discussão sobre o direito à cidade e o direito moradia, ou mesmo propriedade coletiva ou locação social. Além disso, as disputas territoriais aparecem também por meio dos pequenos especuladores imobiliários e do tráfico de drogas, que enxergam ali suas oportunidades de fazer negócio sem a fiscalização e o controle do poder público.

Entretanto, é importante ressaltar que tais conflitos são aumentados quando não há a presença de lideranças comunitárias fortes e/ou a participação de movimentos sociais organizados em torno da luta por moradia. Diante do vazio criado pela ausência do Estado nesses territórios, tais lideranças associadas ou não aos movimentos têm um papel decisivo na mediação dos conflitos ou na promoção de melhorias urbanas para o território ocupado. A associação dessas lideranças com movimentos sociais organizados minimiza a vulnerabilidade das ocupações em relação às possíveis arbitrariedades do poder público, como despejos ilegais e violentos, e a negociação com o Estado para a legitimidade do território ocupado, sua regularização fundiária e possível urbanização.

Podemos dizer que as lutas atuais pela moradia carregam semelhanças com as lutas pela reforma urbana da década de 1980, no que diz respeito, por

Disponível em:
<naturezaurbana.
indisciplinar.com/
o-parque-jardim-america>.
Acesso em: nov. 2017.

Disponível em:
<facebook.com/ficaficus>.
Acesso em: nov. 2017.



Lutas territoriais na
RMBH - Habitação.
[INDISCIPLINAR]



Nuvem de palavras
Habitação.
[INDISCIPLINAR]

exemplo, à sua forma de organização mais verticalizada. O mesmo pode ser dito na sua relação com a luta de classe, visto que a grande parte dos envolvidos nessas lutas são pobres, cujo direito à moradia e o direito ao acesso à cidade não lhes foi franqueado. Ainda que articulados por vieses organizativos clássicos, os movimentos por habitação mantêm afinidades com as estratégias ativistas, no que se refere ao uso das redes sociais, com a criação de páginas para cada nova ocupação urbana, de eventos e de transmissão ao vivo de vários momentos importantes para o movimento.

MEIO AMBIENTE. As lutas ambientalistas pela permanência dos verdes urbanos em Belo Horizonte são, em sua maioria, lutas de bairro na defesa das áreas verdes locais. A territorialidade dessas lutas está diretamente vinculada à noção de vizinhança, visto que essas áreas fazem parte de seu contexto de vida cotidiana, diretamente relacionado às memórias, afetos e desdobramentos de paisagem, como ambiência, clima, o uso e o comportamento no espaço.

Esses movimentos têm objetivos pontuais e específicos, lutam contra cortes e derrubadas de árvores, se opõem a construção de empreendimentos imobiliários ou outros fins associados ao avanço do capital sobre os territórios. O Parque Jardim América, por exemplo, luta em defesa de uma área de 22.000 m² de mata nativa, ameaçada por projeto de uma edificação de uso misto configurado por duas torres de 23 andares ⁶. Por sua vez, o movimento Fica Ficus 7 surgiu a partir da decisão da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) pela derrubada de dezenas de árvores centenárias da espécie *Ficus benjamina* em área central da cidade a partir do argumento de que estavam sendo atacadas por pragas.

Do ponto de vista das organizações, as lutas ambientais têm em Belo Horizonte estruturas horizontais, desvinculadas de partidos, sindicatos e organizações políticas, sem posicionamentos claros à esquerda ou à direita. Comumente mantêm em suas redes de articulação as associações de bairros, grupos de pesquisa de universidades e o Ministério Público. Já do ponto de vista da práxis política, os movimentos atuam basicamente em duas frentes, luta na esfera judicial - via apelação e ação civil pública -, e manifestações populares - via conscientização da população sobre a importância de preservar as áreas verdes, ocupações culturais, produção de material gráfico, fanpage, camisas etc.

Até meados de 2014, tratavam-se de lutas isoladas - além do Parque Jardim América e Fica Ficus, também o Salve a Mata do Planalto ⁸, Salve Serra do Gandarela ⁹ e Parque Lagoa Seca -, que, naquele ano, encontraram um denominador comum: o Projeto de Emenda à Lei Orgânica (PELO) nº 7/2014. Tal projeto propunha mudanças nas regras de ocupação das áreas verdes da cidade, com a instalação de equipamentos públicos em praças, parques, reservas ecológicas, ou seja, em espaços tombados, nos quais, até então, era proibida qualquer construção, configurando claramente um processo de flexibilização da legislação urbana, voltada à ampliação do capital imobiliário sobre os comuns urbanos. Diante da ameaça, criou-se em Belo Horizonte a Rede Verde, uma teia de lutas pela preservação do ambiente natural (RENA; MAIA; MENDES, 2015).

A partir da parceria entre a Rede Verde e o grupo Indisciplinar, ampliou-se o processo de hibridação das lutas ambientalistas com lutas urbanas de outras naturezas, como lutas culturais e identitárias, e uma das resultantes desse processo foi a criação do bloco de carnaval Parque JA ¹⁰, que surge como mais



Lutas territoriais na RMBH - Meio Ambiente. [INDISCIPLINAR]

< IV



Nuvem de palavras Meio Ambiente. [INDISCIPLINAR]

< V

uma tecnopolítica performática do movimento Parque Jardim América. O fortalecimento da rede permitiu a sua inserção no processo de criação do Novo Plano Diretor e uma aproximação das esferas institucionais para pressionar a PBH e o Governo do Estado a apoiarem as pautas do grupo. Com a formulação da Rede Verde foi possível também desenvolver e divulgar novas tecnopolíticas, dividir tarefas, produzir agendas coletivas, e, por fim, construir narrativas e objetivos comuns que potencializam as lutas ambientalistas, inicialmente isoladas em Belo Horizonte.

Observa-se que os termos das lutas ambientais giram em torno da qualidade de vida urbana, saúde e preservação ambiental. A proposta de “criação de um parque” é bastante recorrente. São lutas multiclassistas, que objetivam manter determinadas características de territórios específicos, sem grandes propostas de transformação social. Expressam antagonismos em relação às licenças ambientais, mineradoras, construtoras e seus produtos: *shoppings*, instituições, condomínios fechados, entre outros. São movimentos marcadamente de classe média que lutam pela manutenção de certo *status quo* social e ambiental.

Em fevereiro de 2016, a convite do Indisciplinar, por meio do evento “Natureza Urbana e produção do comum – VAC 2016”, a Rede Verde apresentou suas lutas e trocou experiências com movimentos culturais – Ocupe Estelita de Recife (PE) e o movimento de ocupação cultural Espaço Comum Luiz Estrela, e com movimentos de luta pela moradia – Ocupação Eliana Silva. O projeto do Parque das Ocupações foi um importante desdobramento desse encontro. Parque das Ocupações foi um importante desdobramento desse encontro.

O projeto Parque das Ocupações¹¹ consiste em uma proposta, ainda em discussão, de implantação de um parque na região das ocupações urbanas na região do Barreiro (ocupações Paulo Freire, Irmã Dorothy, Camilo Torres, Horta, Nelson Mandela, Eliana Silva), em Belo Horizonte. Ele surgiu como estratégia de contra-narrativa ao discurso hegemônico, que, de maneira recorrente, coloca em lados opostos a pauta da moradia para a população pobre e a pauta ambiental, criminalizando a primeira em detrimento da segunda. Desse modo, o grupo Indisciplinar, atuando como um dos atores na rede das lutas, lançou a proposta à coordenação de duas das ocupações da região organizadas pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB/MG), e desenvolveu projeto urbanístico e paisagístico, buscando articular, de maneira indissociável, a área de preservação ambiental com as construções existentes ali. Tal projeto foi desenvolvido a partir de discussões e de mapeamentos com vários moradores, e, atualmente, está funcionando como instrumento político de negociação junto aos órgãos competentes, que visa tanto a regularização fundiária, quanto a urbanização das ocupações, como a recuperação de nascentes presentes na área. Não se trata, pois, de uma luta ativista ou militante, que tenha promovido mobilizações nas redes ou nas ruas, mas de uma estratégia acordada e planejada entre movimento social e academia.

PATRIMÔNIO. As lutas em torno do patrimônio histórico e cultural estão alicerçadas no conceito de “patrimônio insurgente” (CASTRIOTA; BRAGA, 2016), onde o tombamento histórico ou o apelo ao valor cultural de determinado bem edificado ou imaterial (cultural) se manifestam como principal tecnopolítica na

defesa dos comuns locais. Este mecanismo vem sendo utilizado por movimentos de permanência nos edifícios ocupados ou por vizinhanças que reivindicam a manutenção de determinadas características dos bairros, como ocorre na maioria dos casos de luta pelos verdes urbanos. O patrimônio insurgente é uma novidade no contexto das lutas urbanas em Belo Horizonte, não apenas do ponto de vista temporal – tendo ocorrido no ano de 2013 seus primeiros expoentes no circuito de lutas aqui analisado –, mas por ser uma tecnopolítica ainda pouco utilizada e por ser, como veremos, fruto de um processo de hibridações de diversas agendas e atores políticos.

Os casos da Fábrica de Pregos São Lucas e do Mercado Distrital de Santa Tereza são exemplares para a compreensão do que seja patrimônio insurgente. O Bairro de Santa Tereza, fundado em 1896, é repleto de simbolismos culturais e históricos de forte identidade territorial. Foi em defesa destas características e de uma ambiência interiorana que seus moradores fundaram, em meados dos anos 1990, o Movimento Salve Santa Tereza. Por influência do movimento, no Plano Diretor Municipal de 1996 (ainda vigente) foi criada a Área de Diretrizes Especiais (ADE) de Santa Tereza, com o intuito de preservar a paisagem e usos ali presentes. Entretanto, os limites do bairro não coincidem inteiramente com o perímetro do instrumento e a área fora da demarcação da ADE tornou-se alvo de disputa desde 2013. Naquele ano foi anunciada a construção da “maior torre da América Latina” sobre esse território, com a consequente demolição da antiga Fábrica de Pregos São Lucas e de parte da Vila Dias, uma pequena favela do Bairro. Nesse momento, o Salve Santa Tereza volta a atuar na região, com a distribuição de panfletos, criação de fanpage, a fim de informar a comunidade local dos perigos que se aproximavam e de produzir formações, denúncias e agendas de mobilização. Nesse contexto foi organizado um abaixo-assinado, entregue ao Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município, exigindo o tombamento da Fábrica de Pregos São Lucas, e que atualmente aguarda por sua apreciação. (CARNEIRO; CASTRO, 2017).

Também em 2013, a PBH concedeu cessão de uso do Mercado Distrital de Santa Tereza para a Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG). A proposta da PPP era de transformar o mercado em uma escola profissionalizante do setor automotivo, realizando a privatização do uso imóvel, sem qualquer consulta à população. Para que tal PPP se tornasse viável foi necessária a flexibilização da ADE, uma vez que as dependências da escola profissionalizante superavam em muito os parâmetros estipulados pelo instrumento, o que causou temor nos moradores diante de possíveis intervenções de infraestrutura e uso no bairro. Tal situação promoveu a reocupação popular do Mercado Distrital de Santa Tereza e a criação da frente Mercado Vivo+Verde, que, desde então, desenvolve uma agenda de atividades populares no Mercado e arredores, assembleias em espaços públicos, aulas públicas, abaixo-assinados, informativos, ocupações temporárias, reuniões com o poder público, desenvolvimento e distribuição de cartilhas informativas nas ruas e nas redes, criação de bloco carnavalesco e de marchinhas com conotação crítica face à venda dos espaços públicos da cidade. Depois de muita resistência e reivindicação, a FIEMG se viu forçada a desistir da PPP, e a PBH passou a cessão de uso do mercado para a associação de moradores do bairro, de fins não-lucrativos, com a condição de comprovação que o movimento está apto a fazer a gestão do espaço, através da formulação de um plano de viabilidade de custos (CARNEIRO; VALADÃO, 2017). Neste caso, segue o



Lutas territoriais na RMBH - Patrimônio. [INDISCIPLINAR]

VI >

desafio da continuidade destas atividades, sem aporte estatal nem outra fonte de renda.

Outro exemplo emblemático de patrimônio insurgente é o Espaço Comum Luiz Estrela, uma ocupação cultural construída e autogestionada horizontalmente, cuja iniciativa de ocupar o prédio surgiu em 2013, no calor das Jornadas de Junho. O edifício ocupado é tombado pelo patrimônio histórico e, na ocasião, já estava abandonado há 19 anos. O edifício já havia abrigado um hospital militar e um manicômio infantil. Devido ao histórico do prédio, os integrantes do Espaço Comum Luiz Estrela optaram por trabalhar com temáticas em torno da loucura e da rua, relativas a opressões de gênero, raça e LGBT. O Espaço é um território atravessado por pautas de outras lutas da cidade, não possui filiações partidárias ou bandeiras de um movimento específico, e se configura como um campo de pluralidade que apenas os movimentos culturais vêm demonstrando capacidade de abarcar. O Estrela também conta com um importante dispositivo tecnopolítico, um bloco de carnaval, o Blocomum, através do qual é possível a simultaneidade entre o debate político, a divulgação das pautas e a festa¹². A cessão de uso dada pela PBH prevê a restauração do edifício, que estava bastante degradado quando foi ocupado. Com isso, foi incorporada às atividades culturais do grupo a restauração do prédio, e algumas intervenções já foram realizadas, como a estabilização da estrutura do edifício. Aqui o dilema se repete: como restaurar um edifício tombado, de uma maneira autogestionada e sem financiamento?

Vale citar outro exemplo de patrimônio insurgente, dessa vez associado à uma pauta feminista, a Casa de Referência da Mulher Tina Martins. Trata-se de uma articulação entre dois movimentos de projeção nacional, o MLB/MG e o Movimento de Mulheres Olga Benário¹³, que resultou na ocupação de um imóvel da união, localizado no hipercentro de Belo Horizonte, abandonado há onze anos. A partir da análise da conjuntura, tanto municipal quanto nacional, e da constatação de que não havia equipamento público suficiente, nem adequado, para dar apoio às mulheres vítimas de violência, o movimento organizou a primeira ocupação feminista da América Latina. Um processo de vanguarda que, junto à outras iniciativas, inaugura um novo ciclo do propositivismo militante. A ocupação Tina Martins resistiu por um tempo no referido imóvel até que houvesse reintegração de posse. Depois de muita negociação com o Estado, foi feita a concessão de uso e manutenção, com duração de dois anos, de um edifício tombado na Região da Savassi, uma das áreas mais valorizadas da cidade. Novamente surge o dilema: como manter um espaço autogestionado sem financiamento público?

Observa-se, portanto, como estratégia recorrente nas investidas do Estado-capital na metrópole mineira, a concessão de uso de imóveis à grupos locais ou movimentos, desde que os mesmos arquem com todos os ônus sem qualquer suporte estatal. Trata-se, pois, de uma possível manipulação e inversão das exigências por autonomia dos movimentos, convertida em transferência de responsabilidade. No caso do Mercado Santa Tereza ou do Espaço Comum Luiz Estrela, bem como também ocorre nas ocupações urbanas por moradia, pode-se observar o enorme desafio que representa a ausência do Estado, ou do financiamento público para a permanência e consolidação destes espaços.

CULTURA. As lutas articuladas em torno do patrimônio insurgente são ainda bastante recentes e pontuais em Belo Horizonte, de modo que seu apelo



Nuvem de palavras Patrimônio. [INDISCIPLINAR]

VII >

17

Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=IQ_61bPbdX4&>
Acesso em: nov. 2017.

cultura já estavam presentes na região, aglutinando, assim, movimentos culturais distintos (SOARES et al., 2017).

Em meados de 2013, no calor dos protestos das Jornadas de Junho, foi criado no Google Maps por alunas da disciplina UNI009, o mapa “O Corredor Cultural já existe”, com o propósito de cartografar os diversos movimentos, em grande parte informais, que compunham o já pulsante cenário cultural local (BERQUÓ, 2015). Organizou-se também, no baixo do Viaduto Santa Tereza, uma ocupação festiva denominada A Ocupação, para dar visibilidade aos atores e movimentos do local e demonstrar a insatisfação em relação ao projeto do Corredor Cultural apresentado pela Prefeitura.

Talvez a tática tecnopolítica mais importante dos movimentos culturais consista na hibridação da cultura com as demais lutas territoriais, como é o caso das mobilizações de carnaval com marchinhas dialogando com os diversos temas políticos; da vinculação dos movimentos pela cultura com as agendas das demais lutas urbanas; da promoção de shows nas ocupações por moradia. Tudo isso tem sido uma estratégia tecnopolítica efetiva para fazer circular em outros meios sociais as pautas específicas das lutas. Esse processo de hibridação das lutas culturais logrou trocas entre as distintas tipologias de lutas, de modo que ocupações culturais e identitárias encontraram nos movimentos por habitação as tecnopolíticas necessárias para conformar ocupações permanentes, como é o caso do Espaço Comum Luiz Estrela, que criou o Blocomum, e dos movimentos ambientais Fica Ficus e Parque Já, que também lançaram mão diversas vezes dos blocos de Carnaval para realização de seus atos. No caso do Parque Já,

Em geral, as narrativas de luta no campo da cultura estruturaram-se em torno da noção de autogestão dos espaços livres e públicos, produção de comuns urbanos e direito à cidade. A noção de liberdade, de ausência de controle e de horizontalidade reforçam o caráter anarquista e/ou autonomista. Também há uma constante na construção das pautas antagonizando com projetos urbanos da prefeitura na região central da cidade atualmente denominada zona cultural e, principalmente, contra a concessão dos baixos do Viaduto para ONGs e iniciativa privada, como é o caso da luta por um Viaduto Santa Tereza público, que fez surgir o movimento híbrido Viaduto Ocupado¹⁷.

MOBILIDADE. As lutas por mobilidade urbana em Belo Horizonte se articulam em dois eixos: cicloativismo e luta por transporte coletivo de qualidade a preços acessíveis. As primeiras são de caráter plural e propositivo, se articulam em diversos movimentos com agendas diversificadas, se efetivam em ações pontuais, mobilizam grande contingente em manifestações performáticas, tem como foco a inserção de novos ciclistas ao modal, como o Bloco da Bicicletinha¹⁸, que durante o carnaval pedala pela a cidade em uma festa sobre rodas. Há os projetos e grupos como o Bicimanas¹⁹, que visam fortalecer as mulheres que pedalam, e o Bike Anjo, que ensina pessoas a pedalarem. E ainda projetos de médio e longo prazo, que almejam a inserção das pautas do movimento na agenda do planejamento urbano, a fim de que suas reivindicações resultem na implementação de infraestrutura urbana que viabilize o uso da bicicleta, como é o caso do BH em Ciclo, ONG que teve início em 2012 a partir da necessidade da sociedade cicloativista se organizar frente ao urbanismo neoliberal. A ONG elabora projetos urbanísticos e planos cicloviários para a implementação de ciclovias e ciclofaixas a serem inseridas nos planos de

18

Disponível em:
<facebook.com/blocobicicletinha>.
Acesso em: nov. 2017.

19

O grupo teve início em 2015 entre amigas que pedalavam juntas e que observaram o potencial emancipador do ato. Hoje o grupo tem mais de 500 manas em Belo Horizonte.



Lutas territoriais na RMBH - Mobilidade. [INDISCIPLINAR]

< X



Nuvem de palavras Mobilidade. [INDISCIPLINAR]

< XI

mobilidade da prefeitura, um trabalho insurgente de grande impacto na cidade e na vida cotidiana.

Em Belo Horizonte as lutas por transporte coletivo são empreendidas principalmente pelo Tarifa Zero ²⁰ entretanto suas ações são bastante diversificadas, de trabalhos mais críticos-reivindicativos, que visam a redução dos preços das passagens através de ações midiáticas nas redes sociais, ações diretas e manifestações, até projetos de lei ²¹ para a mobilidade municipal.

Como componente estratégico de longo e médio prazo, uma rede articulada entre BH em Ciclo, Tarifa Zero, Bike Anjo e Pedala BH, fez um projeto de incisão nas pautas de campanhas durante as eleições municipais, a partir de um pré-programa de governo da sociedade civil para a mobilidade urbana, que através de eixos temáticos abrange todo o plano de mobilidade.

Como a maioria dos movimentos de lutas por mobilidade urbana são cicloativistas, o léxico tende a evidenciar as bicicletas, é interessante observar que os temas cicloativistas são positivos, eles não apresentam antagonismos nas nuvens de palavras. Já nos termos específicos das lutas por transportes coletivos, pode-se observar “catracas” e “tarifa” como expoentes dos antagonismos das lutas.

CONSIDERAÇÕES

FINAIS

Diante do panorama das lutas em Belo Horizonte apresentado nesse texto, vale aqui uma sistematização das estratégias utilizadas. Para tal, recorreremos a algumas caracterizações elencadas no texto anterior desta publicação.

A respeito da forma de organização dos movimentos descritos, é possível afirmar que, em Belo Horizonte, os movimentos de luta pela moradia são os únicos que se estruturam de maneira mais arborescente que rizomática. Entretanto, apesar de possuírem uma hierarquia verticalizada, buscam promover uma gestão participativa. Por outro lado, os movimentos ligados às pautas ambientais, patrimoniais, culturais e por mobilidade se articulam, na maior parte das vezes, de maneira rizomática e horizontal. Apesar de não haver lideranças fortes e fixas, há grupos de pessoas mais atuantes, com uma ação continuada ao longo dos processos de resistência.

O mesmo pode ser dito no que se refere aos objetivos principais das lutas territoriais. Os movimentos de luta pela moradia pretendem uma revolução urbana, na qual a luta de classes é sua principal força motriz. Tal fato pode ser explicado pela sua formação, tendo em vista que seus integrantes são pessoas pobres, sem casa. Os demais movimentos se organizam através de pautas que reivindicam direitos e acessos, sejam eles ambientais, culturais ou por mobilidade. Sua configuração é, na maior parte das vezes, feita por ativistas de classe média, com interesses e motivações multiculturais.

Os movimentos atuais, até as eleições municipais de 2016, se mantinham razoavelmente independentes dos grandes partidos políticos, apesar de, em vários momentos, receberem apoio formal ou informal de alguns vereadores ou deputados estaduais, identificáveis em situações muito específicas, como, por exemplo, sob risco de despejo em ocupações ou nas vésperas de eleições.

Quanto à temporalidade de cada movimento, percebe-se que a pauta da

moradia digna e adequada tem uma duração longa e contínua, e sua reivindicação é, muitas vezes, por mudanças estruturais da sociedade. Já os outros movimentos possuem uma conformação intermitente, que afloram em enxame durante momentos críticos ou festivos.

Entretanto, é possível identificar estratégias semelhantes em todos os movimentos, na atuação tecnopolítica, ou seja, no que se refere ao uso intenso das redes sociais e de atos festivos, contando com a presença evidente da classe criativa e de universitários e de uma busca estético-política utilizando estratégias de comunicação mais afetivas e efetivas ativando e mobilização subjetivadas dos insurgentes. ✓

BERQUÓ, P. B.
A Ocupação e a Produção de Espaços Biopotentes em Belo Horizonte: entre rastros e emergências.
Belo Horizonte: Dissertação (Mestrado) - Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

BRAGANÇA, L.; LOPES, M. S. B.
Parque das Ocupações: Convivência e Preservação Mútua entre a ocupação urbana e a área ambiental de preservação permanente.
In: Actas XX Congreso Arquisur 2016 Hábitat Sustentable. Concepción. 2016. p. 672-683 Disponível em: <app.box.com/s/mr1kya4rzjtna1b4chk6s20jnvwt4zvv>. Acesso em: out. 2017.

CARNEIRO, K; CASTRO, B.
Operações que simplificam: o caso das torres de Santa Tereza.
Indebate. Disponível em: <indebate.indisciplinar.com/2017/05/08/operacoes-que-simplificam-o-caso-das-torres-de-santa-tereza>. Acesso em: out. 2017.

CARNEIRO, K; VALADÃO, J.
A copesquisa como método: o estudo de caso de um trabalho final de graduação (tf) sobre o movimento Salve Santa Tereza.
Belo Horizonte: Revista INDISCIPLINAR, n. 3, v. 2, 2016. p. 124-144. Disponível em: <editora.fluxos.org/LivrosPDFDownload/RevistaIndisciplinar3FinalAlta.pdf>. Acesso em: nov. 2017.

CASTRIOTA, L.; BRAGA, G.
Patrimônio insurgente: estetização e resistência cultural no Brasil do início do século XXI.
Congreso Internacional Contested_Cities, Eje 5: Alternativas Urbanas. 2016. Disponível em: <contested-cities.net/working-papers/2016/patrimonio-insurgente-estetizacao-e-resistencia-cultural-no-brasil-do-inicio-do-seculo-xxi> Acesso em: jun. 2017.

FERRO, S.
A produção da casa no Brasil, 1969.
In: ARANTES, P. F. (org.). Sérgio Ferro: Arquitetura e Trabalho Livre. São Paulo: Cosac Naify, 2006.

GOHN, M. G.
Los movimientos sociales brasileños de la última década.
In: ALMEIDA, P; et al. Movimientos sociales en America Latina: perspectivas, tendencias y casos. Buenos Aires: CLACSO, 2017. p. 619-638. Disponível em: <biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170721051921/Movimientos_sociales.pdf>. Acesso em: ago. 2017.

LEFEBVRE, H.
O direito à cidade.
5.ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LIBÂNIO, C.; MORADO NASCIMENTO D.
Ocupações urbanas na região metropolitana de Belo Horizonte.
Belo Horizonte: Favela É Isso Aí, 2016.

OLIVEIRA, F.
O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil.
Novos Estudos n.74, março, p.67-85. 2006. Disponível em: <scielo.br/pdf/nec/n74/29640.pdf> Acesso em: mar. 2016.

RENA, N. S. A.; MAIA, M; MENDES, O.
Natureza Urbana e Tecnopolíticas Indisciplinares.
Disponível em: blog.indisciplinar.com/artigos. Acesso em: out. 2017.

SCHERER-WARREN, I.
Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória?
In: Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, Set./Dez. 2008. Disponível em: <scielo.br/pdf/ccrh/v21n54/07.pdf>. Acesso em: set. 2017.

SOARES F. B. F.; CHAVES, M. P.; NEVES, B.; RENA, N.
Zona Cultural Praça da Estação, Belo Horizonte: conflitos entre estratégias de gentrificação do Estado-capital e táticas anti-gentrificação de movimentos sociais.
VIRUS, São Carlos, n. 14, 2017. Disponível em: <nomads.usp.br/virus/virus14/secs/submitted/virus_14_submitted_12_pt.pdf>. Acesso em: out. 2017.

UM PANORAMA DAS RESISTÊNCIAS AO ESTADO-CAPITAL EM FORTALEZA

Valéria Pinheiro

LEHAB UFC

“O chão da pátria não é chão, é capital.

— FRANCISCO DE OLIVEIRA

Em meados da segunda década dos anos 2000, o argumento de preparar a cidade para a Copa do Mundo de 2014 – carregado por violações de direitos – deu lugar ao discurso da crise. Passado o megaevento, na busca por manter-se competitiva e atrativa para os capitais internacionais, as gestões públicas apontam as parcerias público-privadas (PPP) como a grande saída. A questão é que estas precisam ser rentáveis. Neste sentido são feitos todos os esforços possíveis para promover grandes obras, complexos de múltiplos usos, shoppings, assim como reformar a infraestrutura em áreas já valorizadas, fragilizando as pautas sociais.

Parcerias para efetivação de direitos básicos não são rentáveis. Há um recuo drástico no investimento em áreas sociais, sob a desculpa da necessidade de primeiro se superar (mais uma) crise.

Apesar do (incipiente) “círculo virtuoso” das políticas urbanas na primeira década dos anos 2000, não se tocou na base fundiária do país. O projeto do mercado imobiliário para a cidade atingiu sua hegemonia. As terras tornaram-se ainda mais concentradas nas mãos de poucos e no momento, mais valorizadas que nunca, fazendo das disputas territoriais o balizador da análise das resistências.

As cidades têm se transformado em lugares estrategicamente centrais para o avanço irregular dos projetos reestruturadores neoliberais, para sua constituição e resistência tendencial. As cidades definem alguns dos espaços em que finca raízes o neoliberalismo, um projeto geográfico variável, mas interconectado translocalmente. É também no âmbito urbano onde se dá o reiterado fracasso das políticas neoliberais e algumas esporádicas resistências a elas, com o que também se fazem visíveis certos limites potenciais do projeto neoliberal.

Para este estudo no âmbito da pesquisa em rede com laboratórios de São Paulo e Minas Gerais, elencou-se cinco tipos a serem observados enquanto resistências em Fortaleza.

Estamos tratando aqui de resistências a quê? Se pensou em dar visibilidade a resistências ao fortalecimento do Estado-capital, ao acirramento da hibridação das gestões públicas com os capitais cada vez mais financeirizados. Isso se traduz em PPPs, *lato sensu*, mas pode-se observar este avanço sob prismas diversos, que acabam se traduzindo, ao fim e ao cabo, em processos massivos de destituição de direitos básicos. O Estado é desmontado enquanto guardião e promotor do interesse público e absorvido por uma lógica de gestão empresarial e especulativa. Há uma tentativa reiterada de extermínio da crítica e do debate, de destituição das esferas políticas da cidade. Nesse modelo, a cidade é transformada em um sujeito econômico, cuja lógica de poder é usada para “legitimar a apropriação direta dos instrumentos do poder público por grupos empresariais privados” (VAINER 2007, p. 89).

Diante deste cenário, emergem lutas territoriais. O olhar que o LEHAB UFC empreende para as mesmas é alimentado por fontes diversas: desde uma atuação crítica e propositiva junto a alguns coletivos, compondo redes e articulações locais, à participação em eventos que nos municiam de informações quanto ao posicionamento e estratégias de sujeitos coletivos na cidade, bem como leituras diversas de autores do campo dos estudos dos movimentos urbanos e materiais produzidos pelos próprios ativistas. Temos consciência de que a agenda urbana está em disputa e enquanto parte de uma Universidade Pública temos o compromisso de sermos cada vez mais agentes de transformações.

Para efeito de sistematização e análise, as resistências foram agrupadas em 5 dimensões de acordo com a pauta de luta principal de cada uma: (1) moradia, (2) meio ambiente, (3) patrimônio histórico e cultural, (4) cultura, (5) mobilidade urbana.

É importante destacar que esse levantamento é dinâmico e está em constante mutação, assim, o que apresentamos aqui é o retrato de um momento observado a partir das lentes escolhidas para esta pesquisa. Apesar de abrangente, este mapeamento não representa a totalidade dos movimentos e ativismos em Fortaleza.

No caso das resistências conectadas à demanda por moradia popular, registramos neste material as atuais localizações dos grandes movimentos organizados em ocupações. Também consideramos importante visibilizar as comunidades mobilizadas em torno da exigência da regulamentação das ZEIS, previstas no Plano Diretor desde 2009 e nunca efetivadas, bem como as comunidades que ainda oferecem alguma resistência quanto ao projeto do VLT (Veículo Leve sobre Trilhos). Ocupações mais espontâneas, em menor escala e mais efêmeras, por vezes, continuam a acontecer, mas focaremos aqui nas que realizam a disputa institucional mais claramente e/ou de forma mais organizada e/ou com as quais o LEHAB possui conexões para atuação em diversos espaços.

Os movimentos ambientalistas estão sendo retratados aqui a partir de consulta feita a ativistas quanto às suas demandas atuais, suas redes e suas lutas recentes empreendidas, passíveis de serem cartografadas. Por conta disso, ativismos como a marcha pelo clima, o combate aos combustíveis fósseis, o fim do subsídio às termoelétricas, dentre outros, com áreas de atuação sem clara delimitação territorial não foram abordadas aqui.

No que diz respeito à defesa do Patrimônio Histórico-cultural, as iniciativas são mais localizadas e em menor escala. Já para a dimensão cultural, recortamos as iniciativas empreendidas pela juventude na realização de encontros culturais em espaços públicos, sendo este um foco de luta que emergiu no decorrer da pesquisa. Através da multiplicidade destas ocorrências (alguns são eventos semanais, outros mensais, outros acabam aqui e recomeçam ali, alguns são projetos, outros coletivos articulados...) buscamos identificar o que existe de permanências/similaridades.

Por fim, no registro dos movimentos de mobilidade urbana, foram mapeadas as ações realizadas por grupos de cicloativistas, pois não existem grupos organizados mais organicamente na defesa do transporte público, como é o caso dos movimentos passe livre que existem em outras cidades brasileiras.

Registramos a importância do cuidado na espacialização das escolhas locais dos sujeitos da luta, já que esta distribuição territorial também é uma informação estratégica para o capital. Assim, em alguns dos casos citados, sua localização é registrada pela região da atuação, não necessariamente pela localização exata.

Estes cinco tipos, por vezes, se recombinaem e se cruzam, gerando um retrato dinâmico de movimentações na cidade. Há transversalidades detectadas e, assim registradas em mais de um tipo, configurando-se em formas híbridas. Registramos também a ponderação feita por alguns ativistas do campo do patrimônio, por exemplo, de que os ambientalistas poderiam estar nesta tipologia, pois, de acordo com o Artigo 216 da Constituição Federal, sítios de valor paisagístico constituem patrimônio cultural, o que no Iphan é denominado como Patrimônio Natural e Paisagístico. Esta mesma ponderação poderia ser feita quanto aos movimentos culturais. Outro exemplo: mais recentemente tivemos notícia de um sarau organizado por juventudes numa ocupação, trazendo como pauta o tema da moradia (este caso não foi mapeado por se situar numa cidade vizinha à Fortaleza). Os cicloativistas também se identificam com a pauta ambiental, já que essencialmente se movem na defesa de um meio de transporte não poluente.

Todos estes tipos, somados, podem ser considerados em contraposição aos processos de acumulação por despossessão, de mercantilização de bens públicos, de privatizações, de fragilização e controle do Estado pelos agentes hegemônicos do capital e de desarticulação das organizações populares tradicionais.

A contraposição à lógica da rentabilidade da cidade é exercida por sujeitos, tempos e estratégias diversas, que aqui se condensam numa análise limitada, mas que busca, de uma maneira panorâmica explicitar as disputas territoriais na

cidade por ideais democráticos, qualidade de vida, justiça social. Esta aparece aqui travestida sob diversas formas, desde uma remoção, a reiterada violência policial nas periferias, um novo instrumento que elimina a proteção legal às dunas, a priorização dos investimentos públicos para obras viárias em áreas já infraestruturadas e tantos outros. Falamos aqui, portanto, no enfrentamento à “democracia direta do capital” (VAINER, 2011).

Como já vimos nos artigos anteriores, estamos considerando aqui o conceito ampliado de PPPs, incluindo, portanto, as Concessões, as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), as Outorgas Onerosas do Direito de Construir e de Alteração do Uso do Solo, os zoneamentos especiais e os perímetros de isenção fiscal aprovados em Fortaleza. As PPPs em Fortaleza são projetos/processos fragmentados, pouco ou nunca colocados em debate na esfera pública, que acionam terminologias ainda desconhecidas do repertório de lutas urbanas. Seus processos de aprovação passam por circuitos desconhecidos dos setores organizados, onde os principais agentes são propositadamente invisibilizados e seus impactos são diluídos. Estes são alguns elementos que podem justificar o fato de que não identificamos processos de resistência ligados diretamente às PPPs em geral, nem às operações urbanas consorciadas, apesar das mesmas serem fontes de atração para empreendimentos de maior padrão no seu entorno e mesmo sendo elas rodeadas de grandes assentamentos precários/ocupações. Exceção encontrada no caso da OUC da Av. Osório de Paiva, onde alguns moradores questionaram e conseguiram impedir a derrubada de uma igreja considerada patrimônio local, não se constituindo, entretanto, em uma resistência à operação como um todo. Registre-se que esta é a única OUC com conselho constituído em Fortaleza, mas esta resistência se deu por sujeitos que não o compunham, sendo este conselho, até o momento, tendencialmente mais um espaço pacífico de aprovação do que a prefeitura demandar ¹.

Considerando os tipos elencados, iniciamos o detalhamento:

MORADIA. A gravidade do problema habitacional em Fortaleza pode ser resumida em alguns números: 40% da população vive em situação precária ², ocupando 11% do território ³. Em 2012, a cidade contava com 843 assentamentos precários, totalizando 1,07 milhão de habitantes ⁴. Dados sistematizados pelo LEHAB, como parte do projeto de pesquisa e extensão denominado Observatório de Remoções, a partir dos atendimentos feitos na Defensoria Pública e no Escritório de Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, somam cerca de 26.607 famílias ameaçadas ou efetivamente removidas (entre 2009 e meados de 2016). Grandes projetos de urbanização provocam a maioria dessas remoções, oferecendo reassentamentos para parte das famílias em conjuntos habitacionais distantes dos locais de origem. A chegada dos *global players*, a partir dos processos de abertura e privatizações e concessões, ameaça aumentar ainda mais estes números. Há um processo global de desmonte da ideia de moradia como um direito, como política social, para reduzi-la a uma mercadoria. Para além disso: para reduzi-la a um ativo financeiro (AALBERS; ROLNIK)

Localmente, algumas bandeiras do movimento de reforma urbana na defesa deste direito ainda são acionadas. As Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), asseguradas apenas no Plano Diretor de 2009, compreendem 3 e 1% do território da cidade (Zeis de ocupação e de vazios, respectivamente). Organizadas na Frente de Luta por Moradia ⁵, seis das nove Zeis eleitas pela

Prefeitura como prioritárias participam de instância colegiada⁶ para regulamentação deste instrumento há quase 3 anos. Percebe-se nesse espaço da Comissão uma experimentação do que realmente poderia ser uma gestão democrática da cidade, na qual poder público e sociedade civil constroem juntos, mesmo com conflitos, o detalhamento legal e administrativo de uma política urbana. Houve inclusive uma tentativa da prefeitura em vincular a implementação das ZEIS à execução de Operações Urbanas Consorciadas, mas isso foi rechaçado no espaço do comitê que antecedeu à comissão. Contrapõe-se a este processo de tentativa de garantia do direito à moradia por meio das ZEIS a aprovação da nova LUOS, que aconteceu rapidamente, sem o acolhimento das contribuições da sociedade, sem atender aos questionamentos do Ministério Público, deixando muito claro quais processos e sujeitos estão sendo atendidos. Dos movimentos de moradia do campo da reforma urbana, aqui persistem duas articulações: a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (filiada à CONAM) e o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas - MLB. A primeira, bastante entranhada na máquina municipal desde a gestão da prefeita Luizianne Lins (2005-2012) prosseguindo até hoje, mais especificamente próxima da Secretaria de Habitação, não possui expressão na disputa territorial há algum tempo. Possui representação em alguns conselhos, mas tem votado em apoio aos posicionamentos defendidos pela prefeitura/mercado imobiliário nos espaços de deliberação das políticas urbanas nos quais tem assento. Nem na época das violentas remoções da Copa posicionou-se nas articulações em defesa dos moradores.

Já o MLB possui um perfil mais proativo e, por meio de ocupações, demanda moradias do PMCMV. No momento, este último encontra-se com 150 famílias ocupando um prédio público abandonado no centro da cidade aguardando unidades negociadas em um conjunto habitacional na periferia. Sua opção de ocupar preferencialmente imóveis abandonados na região central (mesmo que a demanda não seja para permanecer neles) foi positiva porque colocou em discussão, por vezes, a segregação habitacional advinda das políticas, a negligência com prédios históricos e a especulação imobiliária na área central. Ainda proveniente deste campo da reforma urbana, podemos registrar em Fortaleza a presença do MOTU (recentemente mudou seu nome para Movimento dos Trabalhadores por Direitos - MTD), grupo com origem na Central dos Movimentos Populares (CMP). Este também priorizou realizar ocupações e atos para demandar unidades habitacionais do PMCMV, tendo obtido unidades em alguns conjuntos onde, segundo uma liderança, continuam empreendendo a luta por moradia, agora consubstanciada na demanda por infraestrutura, serviços e equipamentos comunitários.

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST está presente em Fortaleza desde 2010, agregando um número significativo de militantes e realizando grandes ocupações (cinco até outubro de 2017), que são desmontadas após acordos com os governos (com a exceção de uma na RMF que foi violentamente removida). Atualmente encontra-se com uma ocupação de 3 mil pessoas na periferia sudoeste (Ocupação Povo sem Medo), aguardando o cumprimento de acordos com o governo estadual e a prefeitura, porém também estão buscando soluções alternativas para efetivação das casas no próprio terreno ocupado.

1

O fato do município estar realizando OUCs sem a efetivação de conselhos exigida pela legislação federal tem contribuído para que esse processo seja ainda mais inviabilizado, minimizando conflitos e controle social. Em geral a população do entorno e a diretamente afetada não sabem que o projeto é fruto de uma parceria entre o poder público e o privado, ou que é uma Operação Urbana Consorciada.

2

Dado do Plano Local de Habitação de Interesse Social, PLHISfor, 2012.

3

Dado obtido a partir de mapa do PLHISfor, 2012 pelo LEHAB UFC (2016).

4

Dado do Plano Local de Habitação de Interesse Social, PLHISfor, 2012.

5

Na Frente de Luta por Moradia encontram-se ainda algumas moradores de comunidades atingidas pelo VLT, na expectativa de resolução de suas demandas pré-Copa de 2014.

Registramos ainda, nesse campo da moradia, a existência do Movimento dos Conselhos Populares - MCP (que possui pequenos núcleos em três bairros, sendo um deles a ocupação Raízes da Praia.). O MCP traz a especificidade de não demandar casas do PMCMV, e sim priorizar melhorias para a comunidade a partir dos processos de luta, inclusive com tentativas de regularização fundiária.

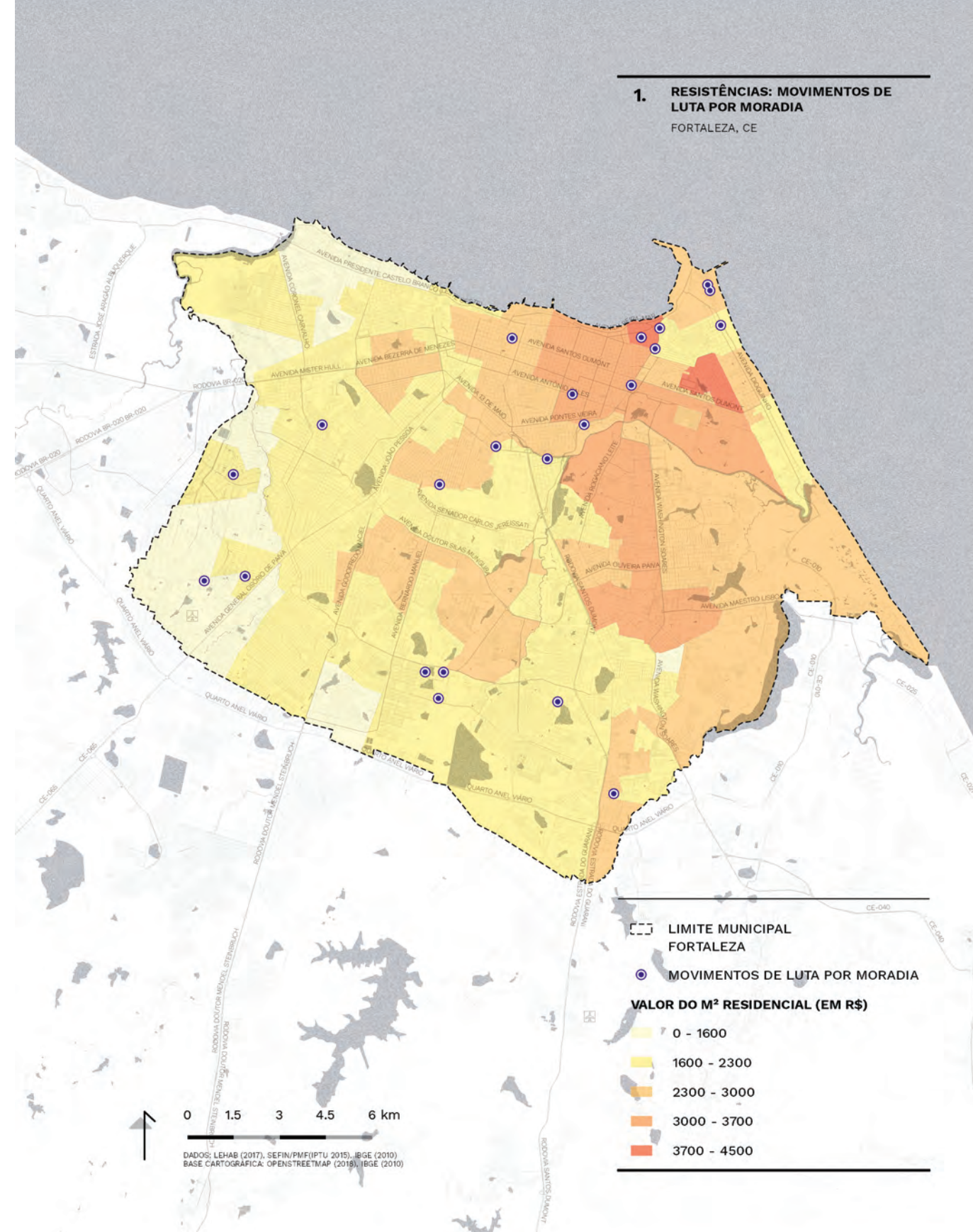
Temos também a Unidade Classista Luta por Moradia, movimento bastante imbricado com o Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil e com o Partido Comunista Brasileiro. A UC possui uma ocupação em um bairro semiperiférico desde 2016, da qual seus ocupantes foram em parte removidos e ainda aguardam negociações com o governo. Após o processo de remoção, o movimento reocupou uma área, dessa vez um prédio abandonado dentro do mesmo terreno e além das tentativas de negociação com o governo, também vem buscando outras formas alternativas para permanência no local. Assim como o MTST tem buscado ajuda a grupos da universidade para desenvolvimento de projetos alternativos para as casas no terreno da ocupação e promovido atividades abertas na ocupação.

A obtenção de unidades do PMCMV ainda é central para parte dos movimentos de moradia que, dadas as circunstâncias atuais de golpe no governo federal e maior desaceleração do programa, tendem a rever suas estratégias de luta. Começa-se a falar em demandar recursos estaduais e municipais para construção de moradias, mas de forma ainda incipiente. A questão da localização dos conjuntos habitacionais também é suplantada pela dimensão numérica, disputando-se milhares de unidades em terrenos distantes em detrimento da garantia de terra urbanizada, com infraestrutura.

Tais movimentos são pouco articulados entre si, tendo alguns deles mais ligações com suas estruturas nacionais do que diálogo com os similares locais. As comunidades organizadas na Frente de Luta por Moradia (ZEIS, MCP, Unidade Classista, atingidos pelo VLT, que a compõem) travam a luta por moradia mais imbricada com a dimensão da cidade, do planejamento urbano, da governança, do enfrentamento do capital imobiliário. Os outros movimentos passam mais ao largo desse embate, realizando suas mobilizações com negociações diretas entre suas direções e o poder público.

Temos percebido ainda uma multiplicidade de ocupações na cidade, mas a maioria delas tem ocorrido a despeito destes movimentos organizados de moradia, e algumas até sem lideranças previamente estabelecidas, de forma autônoma, ainda mais precarizadas e inseguras. Neste mapeamento consideramos apenas aquelas que já descrevemos acima já descritas, pela resistência empreendida no campo institucional, jurídico, político, envolvidas em redes, que realizam atos, audiências etc. para o atendimento da sua demanda.

A capacidade de incidência destes movimentos junto ao poder público tem diminuído, tanto pela pouca força de mobilização destes (com exceção do MTST, que conta com milhares de componentes, mas mesmo assim tem sido pouco atendido) como pela baixa capacidade institucional e financeira do Habitafor (Secretaria de Habitação) no trato das demandas. Moradia popular é uma questão menor dentro da atual gestão e isso se percebe facilmente ao se analisar os arranjos institucionais e a distribuição de recursos da prefeitura. Ainda assim, quando são atendidos, restam a estes unidades habitacionais em



conjuntos periféricos, em regiões sem infraestrutura urbana, com escassez de equipamentos comunitários, ou seja, sérios problemas de inserção urbana.

Contudo, a obtenção destas unidades habitacionais é registrada pelos movimentos como uma grande vitória. Na realidade, a obtenção de casas nestas condições parece um “bom negócio” para todos: se assegura um certo capital político aos movimentos, não se afronta a concentração de terras e dinheiro do mercado imobiliário, e o poder público é aliviado da pressão popular por alguns momentos. Aos beneficiários resta uma casa, muitas vezes posteriormente cedida, alugada ou vendida, pelas péssimas condições de inserção urbana.

Importa falar que não se pretende aqui desconsiderar essa escolha tática, por meio de um juízo de valor vindo da academia, pois sabemos que a necessidade de um teto é premente e urgente. Mas o pouco ou nenhum envolvimento dos mais tradicionais movimentos de moradia no enfrentamento da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), na demanda pelas ZEIS, na pressão pela ocupação de terrenos mais centrais, etc, nos leva a questionar: em que medidas tais resistências incorporam a lógica dominante e fortalecem o capital especulativo? Sabemos da complexidade da base dos movimentos, e não desconsideramos aqui a real necessidade de moradia, mesmo que não seja nas condições ideais, mas quando as decisões políticas dos grandes movimentos de moradia primam por pressionar o Estado por resultados como estes e só, estes tendem a se tornar também uma força mantenedora do *status quo* e, mesmo que não conscientemente, a reforçar os processos de reestruturação do Estado-capital.

Por fim, ao observarmos o mapa que espacializa estas resistências, percebe-se que as ocupações têm ocorrido de forma dispersa na cidade e cada vez mais avançando para áreas periféricas e menos valorizadas.

MEIO AMBIENTE. Costa (2014) relata que foi em 1976 que irrompeu o primeiro movimento social ambientalista de Fortaleza “para impedir a construção de moradias e a instalação de outros empreendimentos nos terrenos às margens do rio Cocó, onde mais tarde viria a ser instalado o Parque Adahil Barreto”.

Foge ao nosso escopo atual registrar todo esse histórico, mas os movimentos ambientalistas mapeados caracterizam-se, em sua maioria, por constituírem-se em redes de entidades diversas e indivíduos diretamente atingidos por tal ameaça ou preocupados globalmente com tal tema. Muitos estão na defesa do principal parque urbano da cidade (o Parque do Cocó, parte norte, que fica numa área de alta dinâmica imobiliária).

Há articulações de defesa do meio ambiente (parques, lagoas, plantio de árvores) também em áreas mais periféricas, mas com menor visibilidade. Estes movimentos defendem estes espaços como públicos, como bens comuns, que não deveriam ser cerceados para um uso mais rentável e há uma cobrança de uma presença mais efetiva do poder público na preservação dos mesmos. O acionamento do discurso dos bens ambientais atinge de maneira um pouco mais eficaz a opinião pública em geral quando confrontado com o avanço do capital imobiliário sobre nossas dunas, lagoas, parques e rios.

Foi pela defesa do Parque do Cocó que aconteceu um dos momentos mais importantes dos ativismos em Fortaleza, no bojo das jornadas de junho de 2013: o Ocupe Cocó, quando pessoas dos mais diversos perfis e áreas da cidade

acamparam por 3 meses para tentar impedir a construção de viadutos e a derrubada de mais de 100 árvores com este objetivo. Não lograram êxito no sentido que de foram violentamente reprimidos e as árvores derrubadas, mas o acúmulo político ocorrido por conta desta mobilização reverbera na cidade hoje.

As ações mais recentes dessas resistências estiveram ligadas principalmente também à demarcação do Parque Estadual do Rio Cocó. Representantes de movimentos como o pró-árvore e o SOS Cocó, estiveram reunidos em um fórum debatendo junto com o governo os limites do parque que corta o setor leste da cidade de sul ao norte até a foz do rio. Este foi um importante momento de aproximação do movimento ambiental com a questão da moradia, visto que existem ocupações de moradias de famílias de baixa renda dentro do parque. Algumas destas comunidades são classificadas como comunidades tradicionais e o movimento passou a compreender que nestes casos a permanência das comunidades era importante também para a manutenção e preservação do parque.

Vale registrar uma outra aproximação destes grupos com nosso campo de atuação também por conta de uma das grandes derrotas advindas com a nova LUOS (2017), que revogou uma Unidade de Conservação (ARIE – área de Relevante Interesse Ecológico das Dunas do Cocó) na principal área de atuação de muitos deles. Com a proposta de Lei na Câmara, uma emenda inserida de última hora provocou uma mobilização dos ambientalistas quanto a essa perda e, por um momento, uma maior atenção dos mesmos quanto à disputa do conteúdo dos planos e políticas urbanas em execução na cidade.



Ao contrário das resistências de moradia que avançam para áreas mais periféricas e menos valorizadas, as resistências em prol do meio ambiente, concentram-se principalmente nas áreas mais valorizadas e de interesse do mercado imobiliário (mapa 2). Mesmo no que diz respeito à defesa do ecossistema do Rio Cocó, que cruza grande parte da cidade, percebe-se que as ações são concentradas próximas aos bairros mais valorizados onde também, não por acaso, encontra-se o Parque, “legalmente reconhecido”, apesar de degradações ocorrerem em todo o leito do rio.

PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. Em se tratando da defesa do Patrimônio Histórico-Cultural em Fortaleza, esta tem sido realizada por pequenos grupos que se mobilizam diante da ameaça de destruição de tal espaço ou equipamento, ou mesmo pelo seu abandono. As estratégias priorizadas são estudos e mobilizações da opinião pública em redes sociais, mas a previsão de 20 novas Zonas de Dinamização Urbanística e Socioeconômica na nova LUOS incidindo sobre territórios importantes de preservação da memória da cidade ocasionou o posicionamento de alguns militantes deste campo.

As atuações em defesa do patrimônio, assim como as do movimento ambiental, concentram-se, em especial, nas áreas mais valorizadas da cidade. Verdade que são áreas com representativas edificações históricas e que sofrem constantemente pressão do mercado imobiliário, sendo muitas delas demolidas, ou tendo seu entorno de tombamento desrespeitados. Porém outras áreas como a Parangaba e Messejana, antigos distritos de Fortaleza, hoje bairros, também guardam importantes exemplares e também vêm sofrendo pressão pela expansão do mercado imobiliário.

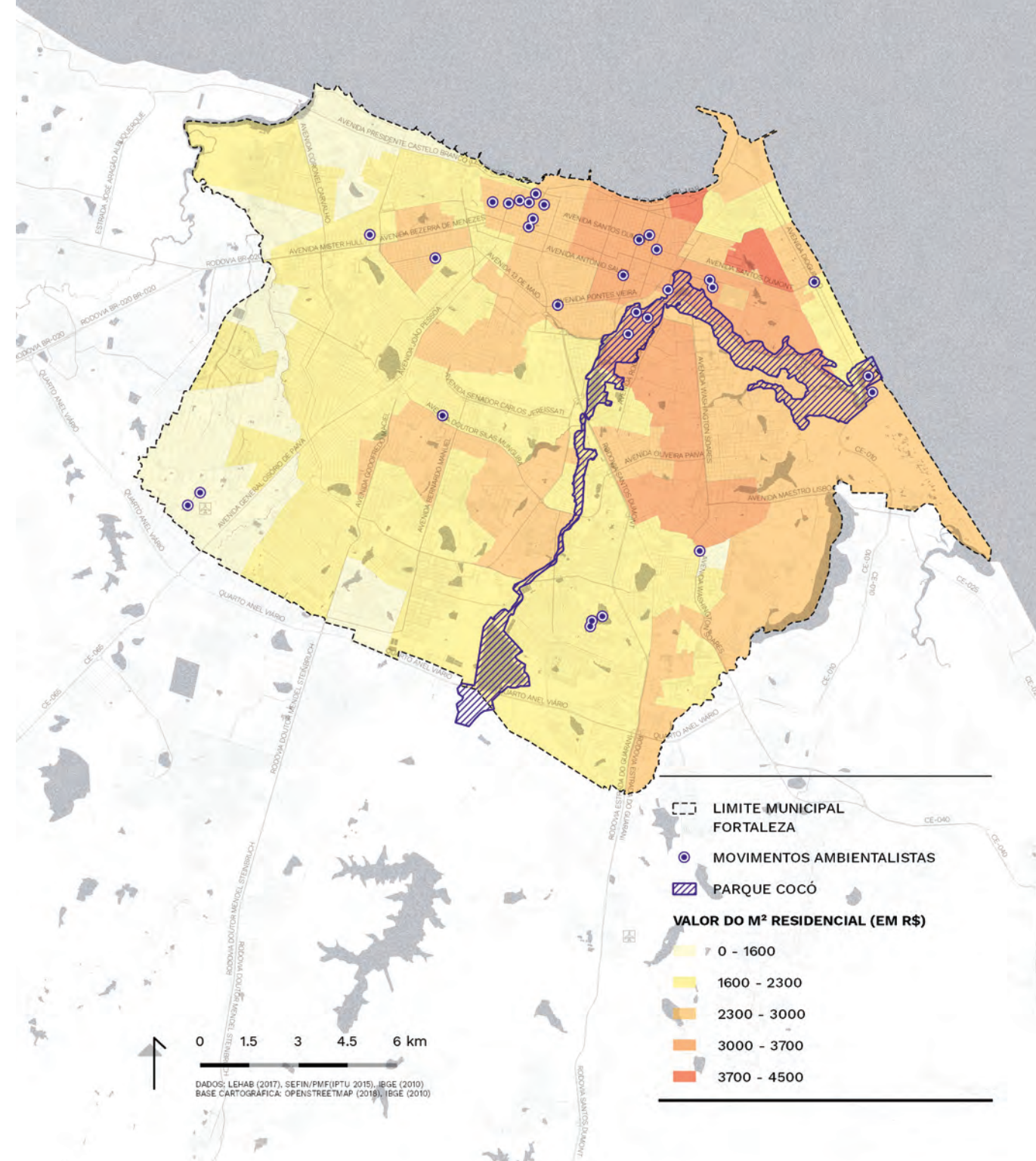
MOBILIDADE. Ao olhar para os movimentos pela mobilidade urbana, em Fortaleza, registramos a existência de quatro grupos de cicloativistas que realizam ações diretas esporádicas, a fim de pressionar o poder público por mais estrutura cicloviária, e também ações que dialogam com a sociedade em geral sobre respeito aos/às ciclistas, e até uma completa transformação da vida cotidiana, presente em algumas falas.

Há um embate entre alguns coletivos institucionalizados e outros que se reivindicam horizontalizados, com muitos membros acionando os valores autonomistas. As estratégias dos quatro movimentos mapeados são similares, desde pinturas de “ciclofaixas cidadãs” (muitas delas posteriormente oficializadas pela prefeitura), encontros para ensinar a andar de bicicleta e oficinas de consertos gerais da bicicleta pela autonomia de mais ciclistas, atos, *ghost-bikes*, lançamentos de manifestos etc.

Pode-se creditar a estas mobilizações um importante avanço no que diz respeito à reivindicação de políticas públicas para ciclistas em Fortaleza nos últimos anos. De fato, muitas das ciclofaixas exigidas por estes têm sido implementadas na cidade.

Apesar do embate gerado com os motoristas de veículos motorizados, em geral essa ação não entra em confronto direto com a estrutura de forças do mercado imobiliário e do estado neoliberal e tem sido até incorporada como marketing pelo município, que tem apostado em uma imagem como bom exemplo de gestão em práticas de mobilidade urbana, posicionando a cidade nos

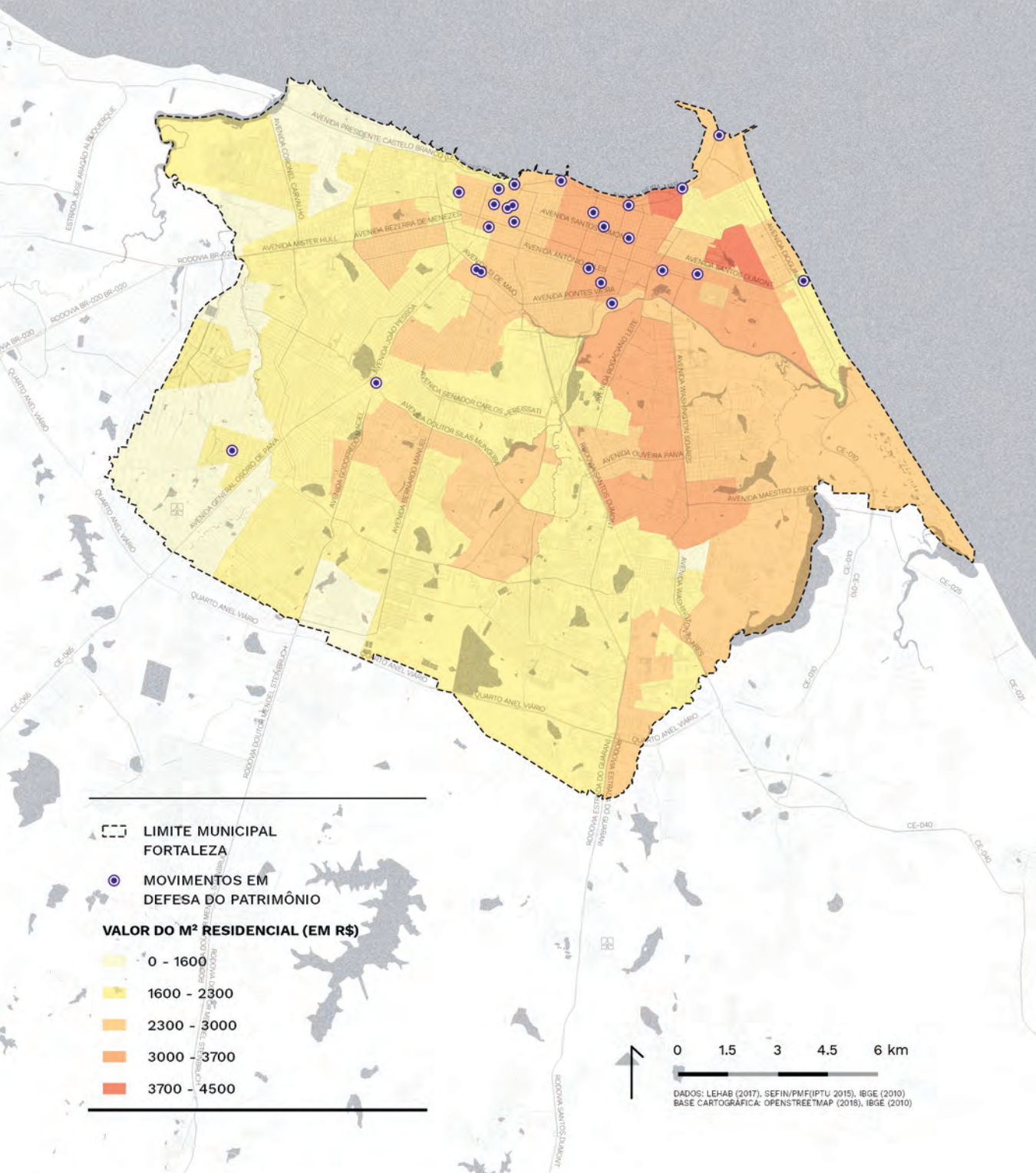
2. RESISTÊNCIAS: MOVIMENTOS AMBIENTALISTAS
FORTALEZA, CE



Remoção violenta do acampamento do Ocupe o Cocó. [Bruno Mendonça, 2013]

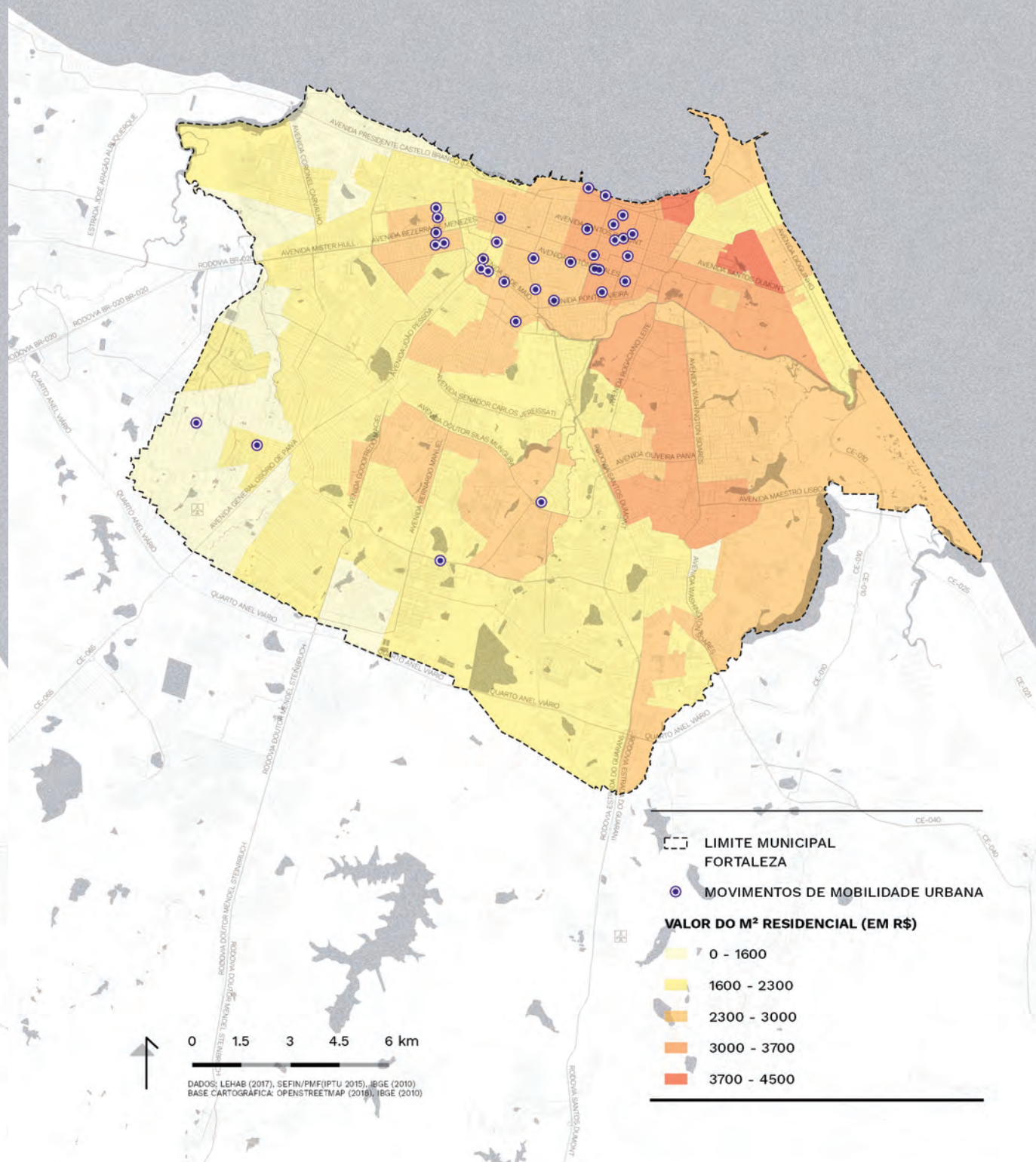
3. RESISTÊNCIAS: MOVIMENTOS EM DEFESA DO PATRIMÔNIO

FORTALEZA, CE



4. RESISTÊNCIAS: MOVIMENTOS DE MOBILIDADE URBANA

FORTALEZA, CE



mercados de atração de investimentos. Registra-se também que é um movimento que começou principalmente com membros da classe média e atuando em áreas mais valorizadas da cidade, mesmo considerando que a conquista de mais segurança cicloviária também contempla o trabalhador que vem das periferias.

O mapa também nos demonstra que há quase nenhuma mobilização por uma melhor mobilidade urbana por parte de grupos sociais que mais tempo e dinheiro gastam com deslocamento.

CULTURA E JUVENTUDES. Por fim, optamos pelo registro, na tipologia proposta de Movimentos Culturais, de iniciativas de grupos de juventudes que realizam atividades como saraus, *reggaes*, batalhas de rap, cinemas etc. em espaços públicos de Fortaleza⁷.

Existe um arco periférico de áreas que concentram movimentos de cultura e juventude. Até o momento, permanece sendo um universo quase desconhecido das políticas públicas sejam elas urbana ou de cultura, que ignoram solenemente a existência daquele tecido social ativista e efervescente, mas desconhecido também das articulações populares, que iniciam uma aproximação recíproca.

Em um levantamento de apenas 3 meses, registramos quase 60 iniciativas com este perfil, entre eventos periódicos, grupos mais consolidados, coletivos, movimentos⁸. Para além de consumidores de arte, se colocam como produtores, como os próprios artistas. Em comum entre eles o uso do espaço público para realização de suas atividades, a forma autônoma com que o fazem, e o uso de música, poesia e outras expressões para agregar as pessoas. E também a ameaça da violência que perpassa cada momento, vinda do Estado principalmente, mas também de outras forças atuantes no território.

Chamou-nos a atenção a proximidade da maioria destes eventos com os 10 territórios com maior índice de homicídios de crianças e adolescentes em 2015 (dados fornecidos no relatório do Comitê Cearense pela prevenção de homicídios na adolescência), informação esta agregada ao mapa. É também a partir de 2015 que mais de 50% destes movimentos cartografados surgem.

Foi recorrente na fala dos organizadores a referência ao estabelecimento de um acordo tácito de paz neste período, pois durante os eventos – que chegavam a reunir milhares de pessoas em alguns deles – juventudes de territórios rivais convivem tranquilamente. Pelo menos até a polícia chegar para interromper a atividade, fazer buscas por armas e drogas, apreender equipamentos, coagir participantes.

As batalhas de MC's organizadas nas periferias de Fortal também são alvo do Estado e nas últimas semanas a PM vem reprimindo xs irmãzims em diversas quebradas. É bom lembrar, que uma das grandes batalhas da cidade, A Quadrinha, saiu de uma quadra na estação da Vila Manoel Sátiro para o Cuca do Mondubim por conta de um atentado a batalha, orquestrado por militares da região (isso já faz mais de 1 ano). As últimas semanas vem sendo foda, a última batalha a ser reprimida foi A Batalha do Extra, o ceará balístico chegou metendo bala de sal (que estilhaça no corpo e arde pra caramba) e muito spray de pimenta e xingamentos, como: "vagabundos, vagabundas, vadia e etc).
— Pedro Netto X Ordep em postagem em uma rede social



Mais recentemente a conjuntura modificou-se. As facções atuantes em Fortaleza voltaram a entrar em confronto e isso teve reflexo direto, rápido e avassalador nas periferias da cidade, que voltaram a sofrer cotidianamente com ameaças, controles, execuções deste poder paralelo. Apesar do aumento das tensões e do perigo real, algumas iniciativas continuam surgindo se colocando frontalmente como alternativa ao medo, ao cerceamento, à negativa do encontro e das potências das periferias.

Reconhecemos como ativismo a existência destes eventos tão diversos, pois há um sentido político que atravessa a realização de festas em praças e espaços públicos correlatos. Para além do fato de que a expressão artística destes corpos possa ser um caminho alternativo à violência cotidiana que os cerca, “comprar a briga” de estar num espaço público da maneira como eles querem estar é um exercício de uma outra urbanidade possível.

Uma tentativa de regulamentação dos rolezinhos e saraus pelo Governo do Estado foi duramente rechaçada, pois tinha como bojo a ação do Batalhão de Polícia Militar, o cadastro de organizadores, de quem ia se apresentar, etc. Não lhes interessa, a princípio, negociar com o Estado, pedir apoio, estrutura, proteção para os eventos. Não aceitam controle, chancela, registro, normatizações, nem querem concessões. Mas sua forma de intervenção e existência não deixa de ser uma pressão e demanda por políticas públicas para as juventudes. Como ouvido em algum dos saraus: “Toda periferia é um centro”. E, como tal, se colocam.

Muro no bairro Parangaba.
[O POVO, 28/07/2017]

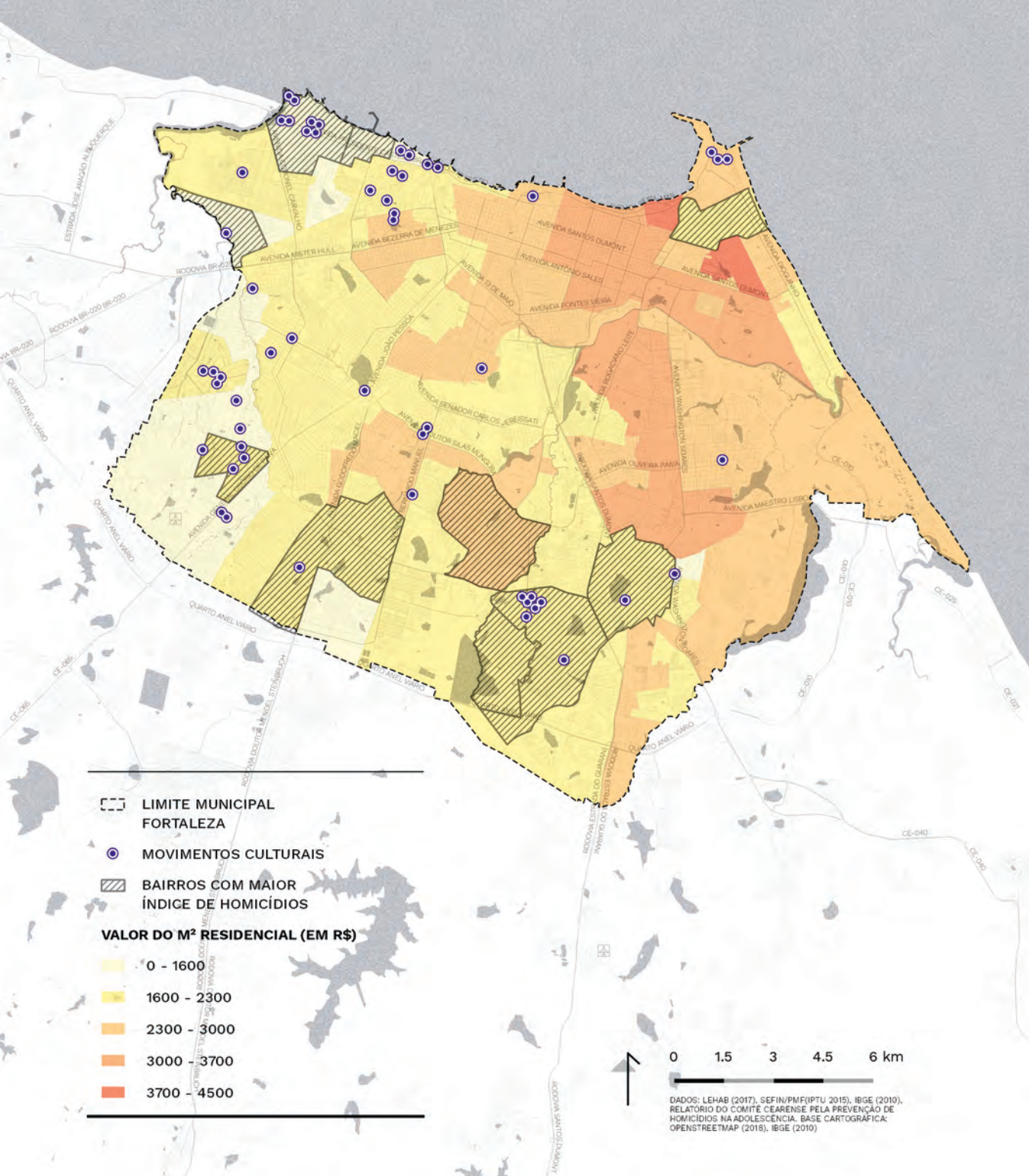
II ▲

Militantes da cultura de Fortaleza realizaram importantes mobilizações como Ocupa Secultfor, Ocupa Iphan etc. mas na perspectiva do rebatimento territorial destas demandas, optamos por deixá-los de fora deste registro.

Este levantamento mostrou-se fluido, dinâmico, a medida em que, por exemplo, tal batalha de rap foi reprimida pela polícia ou prefeitura e deu-se um tempo. Ou mudaram para outro local. Do mesmo modo fluido um outro coletivo constituiu-se e resolveu organizar mais um evento, do outro lado da cidade.

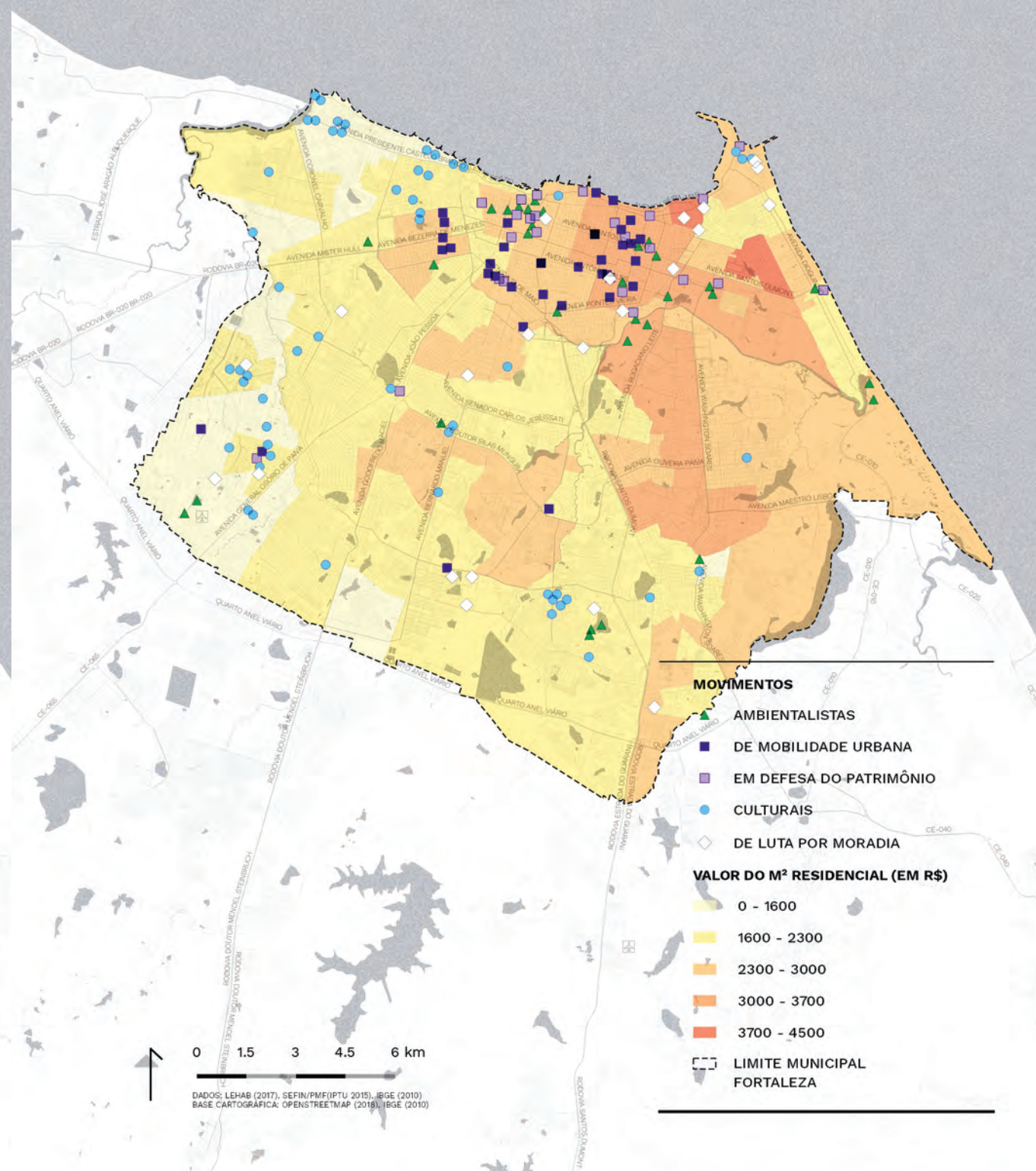
5. RESISTÊNCIAS: MOVIMENTOS CULTURAIS (JUVENTUDE)

FORTALEZA, CE



6. RESISTÊNCIAS: SÍNTESE

FORTALEZA, CE



Não somos criminosos!!!!!! Somos poetas, somos artistas, somos músicos!!
Somos desenhistas ilustradores e criadores de um mundo melhor, de um mundo que precisa ser reconhecido e respeitado em sua diversidade, pluralidade, plasticidade, igualdade, equidade.
– Argentina Castro – Sarau do Papoco (PICl), na Carta de Repúdio à tentativa de criminalização dos rolezinhos e saraus por parte do Governo do Estado)

Um ponto a mais a se enfatizar é que em quase todas essas movimentações, as dimensões de raça e gênero são visibilizadas e valorizadas. São coletivos que na sua própria gênese têm a interseccionalidade como marca registrada, destacada, reiterada.

Registramos ainda que há uma grande propaganda por parte da prefeitura quanto à política de adoção de espaços públicos, a fim de “promover melhorias urbanas, ambientais e paisagísticas”. Até o momento, 124 foram adotados, sendo 107 praças e áreas verdes. Destas, 57 foram adotadas por empresas em geral, sendo 28 empresas ligadas ao capital imobiliário (construtoras, imobiliárias etc.), concentradas nas regiões mais valorizadas da cidade. Já há denúncias de privatização e cerceamento do acesso a alguns destes espaços, advindos de uma política pública. Em contraposição a isto, temos a multiplicidade de ocupações em praças das periferias por juventudes, de maneira autogestionária e recebendo nada além de repressão e controle do poder público.

A margem de atuação destes militantes é ameaçada por conta da visibilidade a que se expõem, por colocarem seus corpos de maneira mais vulnerável para as várias formas de violência que os rodeiam. Mas estes coletivos têm conseguido operar formas de existência na cidade muito sintomáticas, vivas, diversas, corajosas, com todos os limites que de fato existem, colocando a expressão artística como possibilidade de permitir aos indivíduos o despertar para o que pode ser exercitado e construído, para uma utopia de cidade, a partir deste arco periférico em que se situam, se organizam, atuam.

A CIDADE EM MOVIMENTO PERSISTE EM EXISTIR

O cenário de Fortaleza analisado aponta um aprofundamento da gestão e planejamento urbanos baseados em projetos pontuais, fragmentados e mais notadamente concentrados em alguns eixos, projetos estes realizados prioritariamente com a participação da iniciativa privada desde a sua concepção, sem debate público e clareza das contrapartidas.

As próximas Operações Urbanas Consorciadas tendem a ser maiores e mais complexas. A aprovação de outorgas onerosas se multiplica e se espalha pelo território da cidade. A dinâmica legislativa e administrativa-institucional responde prontamente com arranjos necessários para aprovação dos projetos, obras, planos, recursos. O esvaziamento dos espaços de debate destas políticas também contribui para isso, recurso este notadamente utilizado inclusive na gestão municipal anterior, do PT.

Ao invés destes processos participativos serem utilizados como espaços de socialização, de formação política, que elevassem a consciência dos explorados, desvelando o caráter do Estado, os limites orçamentários, o que vem se

materializando são a institucionalização e a cooptação da classe trabalhadora, explorada e oprimida pela dinâmica do capital.
– SOUTO, 2013, p. 85

O discurso da crise faz-nos crer que a única saída possível é contar com o apoio de segmentos do mercado para garantia de políticas públicas. Assim, o *modus operandi* do Estado-capital encontra terreno livre para expandir-se, dificultando a visibilização dos seus impactos negativos sobre o território da cidade. A chegada de uma operação urbana consorciada numa área, por exemplo, com seus prédios novos, melhorias viárias, modernização, novos equipamentos, tende a causar uma impressão de avanço, progresso, desenvolvimento para o bairro. O não cumprimento da legislação, como a falta de implementação de conselho gestor para a operação, dificultam o debate desta, a ausência de informação às comunidades diretamente impactadas reduzem as possibilidades de resistências. As comunidades que residem dentro da operação são removidas por meio de indenizações, e do mesmo modo que estas famílias não faziam ideia que ali seria uma OUC, o município se isenta de responsabilidade para onde foram e se os problemas com a moradia persistem. As comunidades do entorno, que não foram removidas com a chegada do empreendimento, tendem a avaliar como positiva tal intervenção em função do que já afirmamos e pelas perspectivas de novos empregos.

A fala dos gestores públicos sobre a imprescindibilidade dos negócios urbanos, com seus incentivos e regulamentações flexibilizadoras ganha terreno e recentemente consubstanciou-se num programa lançado em outubro de 2017, chamado “Fortaleza Competitiva”, “formatado por meio de conceitos internacionais contemporâneos, componentes básicos da nova agenda urbana” (ONU-HABITAT). Em um caderno falacioso sobre a cidade, até então não disponível na internet e distribuído apenas para investidores, afirma que, dentre outros “porquês de se investir em Fortaleza”, a cidade é “100% urbanizada”, quando de fato sabemos que metade do seu território não possui esgotamento básico. Assim, na construção do ideário neoliberal desta cidade fantasiosa, se dificulta a reverberação dos contra-discursos e a organização de resistências e proposição de alternativas.

Se dificulta, mas não se inviabiliza de todo. No decorrer da pesquisa, mesmo tendo um olhar mais direcionado aos territórios do entorno das OUC, conseguimos apresentar neste artigo um panorama de movimentações sociais/populares que demonstra que existem resistências aos processos de mercantilização, despossessão e destituição de direitos que estão no bojo deste modelo de cidade-empresa. Como já registrado, mesmo não se tratando de uma contraposição direta a um projeto tal, as pessoas se organizam em torno de pautas e estratégias que refutam “a cidade do pensamento único” que a narrativa dominante procura vender.

A partir da tipologia proposta, a distribuição destas iniciativas na cidade foi espacializada. Percebe-se, com a junção dos tipos mapeados, uma concentração de ativismos ambientais, do patrimônio e de mobilidade em áreas mais valorizadas, enquanto os movimentos de moradia e os culturais de juventudes espalham-se num arco periférico.

Reiteramos a limitação da tipologia retratada, pois não se pode pensar num padrão referencial homogêneo ou num modelo que representaria a dinamicidade das resistências em uma cidade. Mas queremos neste produto visibilizar a existência plural, fluida, de ativismos contra um modo de vida hegemônico que não necessariamente está vinculado a um projeto urbano ou outro, e não necessariamente é só reativo. Há substanciais diferenças entre os tipos. Há, sem dúvida, alguma coincidência entre movimentos de classe média e a própria valorização ou captura destes espaços pelo mercado, como já vimos no caso de São Paulo. O que podemos afirmar é que há novos caminhos de ação coletiva sendo trilhados. Isso ocorre num processo de articulação em grupos, identificação de referenciais coletivos, elaboração de discursos, agregação de parceiros.

Um movimento social é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural. Usualmente ele tem os seguintes elementos constituintes: demandas que configuram sua identidade, adversários e aliados; bases; lideranças e assessorias – que se organizam em articuladores e articulações e formam redes de mobilizações, práticas comunicativas diversas que vão da oralidade direta aos modernos recursos tecnológicos; projetos ou visões de mundo que dão suporte às suas demandas; e culturas próprias nas formas como sustentam e encaminham suas reivindicações.
- GOHN, 2008, p. 14

A relação com o Estado é conflituosa em todos eles: alguns claramente assumem uma postura de negação da possibilidade de negociação, enquanto outros movimentos consideram estratégica ainda a inserção em conselhos de políticas públicas e a abertura de canais com os gestores.

Interessa ao olhar da pesquisa identificar a disputa em torno do que é o comum, pensando como princípio político, pois, falando de uma série de exclusões que são históricas e estruturais, estão fazendo de condições da vida cotidiana temas de novas posturas políticas.

O espaço público como território de disputa é basilar também neste olhar, com a contraposição de seu uso para rentabilizar o capital, ou espaço público para usufruto da população de maneira democrática e sustentável, e por vezes autogestionária. Pois estas pessoas atuam no espaço público e produzem espaço, que geram conflitos que muitas vezes contrariam os interesses do capital. Pensando desta forma, destacamos a importância dos coletivos de juventude disseminando eventos culturais nas periferias como o principal movimento atual de resistência contra o estado neoliberal. Mesmo não expressando claramente este tema, realizam um corajoso enfrentamento ao sistema e a esses processos.

Isso nos leva de volta a nossas perguntas fundamentais: como as ações da multidão se tornam políticas? De que maneira ela se organiza e concentra suas energias contra a repressão e as incessantes segmentações territoriais do Império? A única resposta que podemos dar a essas perguntas é que a ação da multidão se torna política sobretudo quando começa a fazer face, diretamente, e com a consciência adequada, às operações repressivas centrais do Império. É questão de reconhecer e dar combate às iniciativas imperiais e não lhes permitir que restabeleçam a ordem continuamente, é questão de contrariar e subverter os limites e segmentações impostos à nova força coletiva de trabalho; é questão de

reunir esses instrumentos de resistência e empunhá-los de comum acordo contra os centros nervosos do comando imperial.

- HARDT, NEGRI, 2001, p. 423

O que há de novo tem força para contaminar e oxigenar os processos de resistências mais tradicionais? O caminho é abrir mão da disputa institucional? Como se conectar e se apoiar mutuamente? Como ser(mos) mais efetivos em questões decisivas como a diminuição da desigualdade socioterritorial? Como visibilizar e fortalecer as redes sem entregar “o mapa da mina das resistências” para nossos opositores? Como potencializar a conexão entre uma luta localizada e sua reverberação global? Como raça e gênero podem se tornar questões estruturais da construção das resistências? Como construir um contra-discurso e pulverizá-lo?

No contexto de agudização dos conflitos urbanos decorrentes da implementação deste projeto excludente de cidade, apresenta-se a imprescindibilidade das forças progressistas se articularem para lutarem pelo direito à cidade como um bem comum.

O que se espera no momento é que esta emergência de novos sujeitos políticos, bem como a atualização das agendas dos mais tradicionais, ocorra a incorporando de forma mais explícita e consciente a oposição aos agentes, objetivos e estratégias do Estado-Capital. Neste sentido, a universidade comprometida com sua função social tem papel estrutural em sintetizar, sistematizar, traduzir este modelo de desenvolvimento urbano excludente e violador, para que, no correr das lutas, o enfrentamento àquele se dê de forma mais organizada e estratégica. E que para além de resistir, consigamos avançar na defesa do direito à cidade. ✓

AALBERS, M. B.
The financialization of home and the mortgage market crisis.
Competition & Change, vol. 12, no. 2, June 2008.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N.
Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados.
In: Temas Sociales nº 66, 2009.

COSTA, A.
Demandas do movimento ambiental por áreas verdes em Fortaleza / jornalista Ademir Costa.
Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014.

GOHN, M. da G.
Novas teorias dos movimentos sociais.
São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARDT, M.; NEGRI, A.
Império.
Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARVEY, D.
A produção capitalista do espaço.
São Paulo: Annablume, 2005.

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

SOUTO, V.
Participação popular e cultura política em Fortaleza (2004-2012).
Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013.

VAINER, C.
Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano.
In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C.(org). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.
Petrópolis: Vozes, 2007. p. 121-192.

VAINER, C.
Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro.
In: XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2011, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://anpur.org.br/site/anais/ena14/arquivos/gt1-1019-633-20110106150243.pdf>>. Acesso em 28 de agosto de 2017.

CONSTRUINDO O COMUM EM SÃO PAULO

ENTRE A RESISTÊNCIA E A CAPTURA

Daniel Ávila Caldeira
LABCIDADE FAUUSP

Mathews Lopes
LABCIDADE FAUUSP

Luanda Vannuchi
LABCIDADE FAUUSP

Mariana Schiller
LABCIDADE FAUUSP

Aluizio Marino
LABCIDADE FAUUSP

Vimos em capítulos anteriores como os processos de reestruturação Estado-capital têm impactado o território em São Paulo. Diante de um quadro em que concessões, Operações Urbanas, grandes projetos e parcerias público-privadas se consolidam como modelo predominante de transformação urbana, capturando e ameaçando espaços, bens e serviços públicos, que práticas sociais antagonizam a produção e gestão financeirizada do espaço urbano? Como essas práticas emergem, existem e resistem em São Paulo?

Diversos autores vêm denunciando estratégias que constituem novos “cercamentos” no espaço urbano. Em diálogo com a noção sugerida pelo geógrafo britânico, David Harvey, de acumulação por despossessão, Hodkinson (2012) propõe uma síntese da teoria sobre os cercamentos urbanos (e sua contraparte, a produção de comuns urbanos). Para ele, os “novos cercamentos” consistem em três atos. Primeiramente, há a “privatização — este éo processo físico-legal de cercar algo”, separando “aqueles que têm o direito exclusivo de possuir, acessar e determinar o acesso e o uso dessa coisa, e obter valor de troca (e lucro) através dela — seja terra, serviços ou ideias — daqueles que não têm esse direito” (HODKINSON, 2012, p. 509, tradução nossa, grifos no original). Essa separação, ressalta o autor, pode ser material ou simbólica, através, por exemplo, do favorecimento (explícito ou velado) de códigos de conduta no espaço — e da criminalização dos corpos que não se adequam a esses códigos.

O segundo ato de cercamento é a despossessão de quem ficou para fora das cercas, que não pode mais contar com algum recurso necessário à sua reprodução social sem a mediação de relações capitalistas. Por último, Hodkinson argumenta que o “ato final” de cercamento se dá através do processo de subjetivação capitalista: “aqui, cercamento significa a captura de pessoas, lugar, espaço e cultura pela lógica alienante e mercantilizante da acumulação de capital, e pela lógica competitiva e mercadológica da racionalidade neoliberal” (Ibid.). Do mesmo modo em que se torna hegemônica essa forma de produção da cidade, instauram-se usos contra-hegemônicos. As ocupações de edifícios vagos por movimentos de moradia desde os anos 80 ilustram a coexistência de forças opostas que produzem diferentes formas de usos e apropriação do espaço urbano. Tais movimentos nos mostram que, em São Paulo, assim como em outras cidades brasileiras, existe e subsiste uma tradição de insurgências contrárias a formas exclusivamente capitalistas de produção do espaço urbano. Não é de agora, a partir dos Occupy, que se ocupa o espaço público como forma de resistir às lógicas de exclusão do Estado-capital e reivindicar modelos alternativos através da prática. A contemporaneidade, no entanto, vem introduzindo outras formas de insurgência, e novos formatos de ocupações vêm ganhando corpo na cidade de São Paulo.

O ato de ocupar, compreendido como estratégia de luta e disputa política, opera na chave da criação de comuns urbanos, configurando um **fazer-comum**¹. A ocupação de espaços – públicos ou privados – aparece fortemente como forma de resistência a processos de privatização e cercamento em curso nas cidades. Grande parte dos processos de ocupação também são importante expressão da existência de modos de vida que não se conformam às lógicas nem do esquadramento estatal nem da rentabilidade de mercado.

O termo ocupação traz, contudo, significados diversos. Se os movimentos de moradia ocupam imóveis ociosos, de propriedade pública ou privada, como forma de pressionar governos pela implementação de políticas habitacionais e como expressão e potência de um modo de existir na cidade, outros fenômenos de ocupação de espaços públicos, mais recentes, carregam ao menos dois sentidos. Por um lado, movimentos como os #Occupy e o 15M, manifestações como o Acampa Sampa/Ocupa Sampa, as jornadas de junho de 2013, e as ocupações das escolas pelos estudantes secundaristas, evidenciam o descontentamento com modelos vigentes de representação política e espaços de participação social. Também chama a atenção, em São Paulo, a ocupação de espaços por coletivos culturais autonomistas – algumas dessas ocupações têm um caráter mais duradouro, mas a maioria desenvolve ações efêmeras (slams, saraus e intervenções diversas), ressignificando o espaço público. Por outro lado, quando falamos em ocupação do espaço público, também estamos nos referindo a ocupações espontâneas e cotidianas.

Entendemos que uma das principais manifestações concretas da produção financeirizada da cidade têm sido atos de cercamento, controle de uso e vigilância de espaços públicos, crescentemente sujeitos à lógica da rentabilidade. Se o conjunto deste livro parte da discussão acerca do impacto da ação do capital financeiro, e particularmente do complexo imobiliário financeiro na produção e gestão do espaço, neste capítulo pretendemos analisar como alguns grupos sociais ocupam e produzem o espaço urbano através de outras lógicas. Coletivos culturais, LGBTQ, negros, feministas, antiproibicionistas, coletivos que reivindicam uma mobilidade urbana mais digna, secundaristas, autonomistas entre vários outros, compõem uma pulsante teia de resistências em São Paulo. Em nossa pesquisa, contudo, privilegiamos a observação de grupos que disputam a cidade de um ponto de vista territorial, ou seja, reivindicando e ocupando um espaço específico, como um parque ou uma casa de cultura. Nossa escolha se deve ao entendimento de que, embora diversas outras pautas críticas também se manifestem espacialmente, frequentemente a dimensão territorial não é o foco da luta.

Em São Paulo, a ocupação do espaço público como exercício do direito à cidade tem ganhado um caráter cada vez mais diverso. Desde hortas urbanas e iniciativas que, através da ação direta, instalam elementos de mobiliário para a utilização do público, até reivindicações de áreas verdes geridas comunitariamente, as ações desses grupos integram o que veículos da mídia, parte da academia, e mesmo do governo local, retrataram como um novo ativismo urbano que estaria capitaneando um movimento de volta aos espaços públicos.

O que, afinal, é propriamente novo nesse ativismo? A forma de organização

informal e horizontalidade dos coletivos, muitos dos quais compartilham inspirações e aspirações autonomistas, tem sido apontado como um aspecto novo desses grupos ativistas, que contrastariam com movimentos sociais tradicionais, comumente organizados em estruturas hierárquicas e institucionalizadas. Além disso, o espaço público deixa de ser apenas o palco onde se demanda a implementação de políticas públicas, para constituir-se através deste novo ativismo urbano, o próprio objeto de sua ação: o direito de se apropriar de espaços públicos democráticos numa cidade conhecida pela cultura do automóvel e pela proliferação de *shopping centers* e outros enclaves como espaços de sociabilidade. O geógrafo Marcelo Lopes de Souza argumenta que muito do que se vem chamando de “novo ativismo” apresenta características em comum com movimentos sociais, termo que o autor utiliza para caracterizar “ações coletivas organizadas, de caráter público e relativamente duradouras particularmente ambiciosas” (SOUZA, 2009, pp. 9-10).

No decorrer de nossa pesquisa, buscamos mapear grupos e iniciativas cujas práticas cotidianas representassem (deliberadamente ou não) uma oposição aos modos de viver e produzir o território urbano da lógica financeirizada que vem se tornando hegemônica. Apresentamos uma tipificação através da tabela abaixo, organizada em três categorias. Os casos que discutimos neste artigo se enquadram primariamente na categoria espaço público e áreas verdes, embora apresentem cruzamentos com as demais.

PRÁTICAS SOCIAIS	
MORADIA	<p>moradores de favela e loteamentos resistindo a remoções e/ou reivindicando regularização fundiária</p> <p>ocupação de edifícios, principalmente localizados no centro da cidade (movimentos organizados)</p> <p>ocupação de terreno e autoconstrução- principalmente em regiões periféricas (movimentos organizados ou não);</p>
CULTURA	<p>coletivos culturais com atuação diversa, mas com forte atuação territorial</p> <p>saraus, <i>slams</i>, batalhas de rap, e outras intervenções artísticas, que ocorrem nos espaços públicos, de forma efêmera e muitas vezes itinerante</p> <p>ocupações culturais, majoritariamente nas periferias e em equipamentos públicos abandonados</p> <p>carnaval de rua</p> <p>grupos indígenas</p>
ESPAÇO PÚBLICO E ÁREAS VERDES	<p>movimentos de bairro reivindicando a conversão de áreas vazias vegetadas em parques</p> <p>movimentos em defesa de áreas verdes</p> <p>movimentos reivindicando formas de gestão alternativas compartilhadas com os usuários em novas áreas ou áreas existentes</p> <p>movimentos contrários ao cercamento de praças</p> <p>ocupação de espaços públicos com mobiliário urbano construído pela comunidade</p> <p>coletivos de defesa de recursos naturais específicos, principalmente água</p> <p>hortas urbanas</p>

¹ “Portanto, o comum não deve ser entendido como um tipo específico de coisa, de ativo ou mesmo de processo social, mas como uma relação social instável e maleável entre determinado grupo social autodefinido e os aspectos já existentes ou ainda por criar do meio social e/ou físico, considerada crucial para sua vida e subsistência. Existe, de fato, uma prática social de comunalização.” — HARVEY, 2012, p. 145).

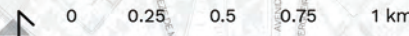
1. CASOS ESTUDADOS

CENTRO EXPANDIDO DE SÃO PAULO, SP



■ CASOS ACOMPANHADOS

--- LIMITE MUNICIPAL SÃO PAULO



DADOS: OBSERVASP (2017).
BASE CARTOGRÁFICA: OPENSTREETMAP (2018), IBGE (2010).

Mais do que acompanhar e analisar iniciativas coordenadas de oposição a projetos urbanos específicos, nossa atenção se voltou a espaços públicos e práticas do comum que vêm sofrendo ameaças de cercamento, explícitas ou veladas. O esforço de compreender essas práticas se mostra ainda mais relevante com o fortalecimento recente de narrativas privatizantes: o anúncio do Plano de Desestatização da administração do prefeito João Doria (já aprovado pela Câmara Municipal), segundo o qual o poder executivo municipal estará autorizado a alienar ou conceder à exploração privada uma série de bens e serviços municipais, inclusive parques e praças públicas, tem mobilizado ativistas de diversas frentes numa coalizão ampla que conta com o apoio de diversas instituições e com vereadores da oposição. Ainda não é evidente como as iniciativas de privatização (no sentido exposto por Hodgkinson) anunciadas recentemente impactarão o território, interferindo na vida cotidiana dos habitantes de São Paulo.

Como vimos em outras seções deste livro, estamos diante de uma nova frente de expansão do Capital, que se alastra forte e rapidamente. Diante disso, é importante refletirmos sobre qual a capacidade de enfrentamento apresentada por esses coletivos. De que forma conseguem interferir nos processos de privatização, despossessão e captura por processos de subjetivação mercantilizantes? Quais são as barreiras estruturais com as quais se deparam? Vamos procurar responder a estas questões através da apresentação e análise de cinco casos que foram, de alguma forma, acompanhados pela equipe do LabCidade: Minhocão, Baixos do Viaduto Julio de Mesquita Filho, Praça Roosevelt, Parque Augusta e Praça do Pôr do Sol.

parecer consensual, existe uma disputa aberta sobre qual será o destino específico do Minhocão. Dentre os grupos que debatem o futuro da via destacam-se o Movimento Desmonte do Minhocão (MDM) e a Associação Amigos do Parque Minhocão. Entre aqueles que defendem a demolição, os argumentos abrangem desde o fato de que o elevado é um símbolo político da ditadura e da hegemonia do automóvel, até os problemas de insalubridade e degradação associados à estrutura. Já aqueles que propõem sua transformação em parque permanente argumentam que há uma carência de espaços públicos de lazer no centro da cidade e que as pessoas já usam o local desta forma. Há também frequentadores que, embora não organizados formalmente, defendem o uso espontâneo atual da via e enxergam uma relação entre a disputa por esse espaço e os debates em torno da Praça Roosevelt e do Parque Augusta, a serem descritos mais adiante. Seja qual for a destinação que se dê ao elevado – demolição total ou parcial, conversão em parque – uma questão permanece sem solução à vista. Em qualquer um desses casos, há a perspectiva de valorização imobiliária do entorno e consequente expulsão de usos residenciais e comerciais de mais baixa renda que, beneficiando-se da desvalorização do local, ali permanecem.

O intenso uso do Minhocão por pedestre – quando permanece fechada a tráfego de automóveis – também tem fomentado disputas em torno do uso da via. Desde 2015, um Termo de Ajustamento de Conduta assinado entre o Ministério Público Estadual e a prefeitura proíbe a utilização do Minhocão para eventos – até então, era comum que a via fosse utilizada para desfiles de blocos de carnaval, feiras de rua e outras manifestações culturais. Em setembro de

MINHOCÃO

Construído durante a Ditadura Militar, o Minhocão se insere na lógica urbana que privilegia o automóvel e a construção de vias expressas, característica do urbanismo paulistano na segunda metade do século XX.

A via degradou vários bairros residenciais centrais ao cindi-los com uma via elevada, e os baixos do elevado se transformaram em áreas deterioradas. O impacto ambiental, causado pelo ruído e poluição dos carros a poucos metros das janelas dos apartamentos, fez com que inúmeros moradores do entorno se mudassem. Desde os anos 90, o poder público vem propondo restrições aos carros na via. Com isso, o Minhocão se transformou, nos horários em que está fechado, em um dos espaços mais vivos do Centro, ocupado por pessoas andando de bicicleta, correndo, fazendo performances artísticas, entre diversos outros usos espontâneos. Diante desse sucesso, o Plano Diretor Estratégico de 2014 criou lei específica para determinar a gradual restrição ao transporte individual motorizado no elevado e para definir prazos para sua completa desativação como via de tráfego, sua demolição ou sua transformação – parcial ou integral – em parque. Em março de 2016, o então prefeito, Fernando Haddad, sancionou lei que criou o “Parque Minhocão”. A medida não determinou nenhum tipo de reforma da via e nem alteração do horário de abertura vigente. No entanto, a lei permitiu que se criasse um conselho gestor para discutir melhorias, alterações no funcionamento da via seu futuro.

Apesar da restrição permanente ao uso da estrutura por automóveis



**BAIXOS DO
VIADUTO
JÚLIO DE
MESQUITA
FILHO**

2017, com a justificativa de proteger os frequentadores e defender a paz de moradores do entorno, que se diriam incomodados com o uso intenso do espaço, a gestão de João Doria Jr. anunciou a instalação de portões nas alças de acesso ao Minhocão. Até o momento (outubro de 2017), não houve nenhuma restrição de acesso significativa nos horários dedicados aos pedestres. Além de ir contra o processo de ocupação do espaço público, a medida contradiz outro anúncio de Doria, de junho desse ano: o de que estaria sendo estudada a conversão do Minhocão em um parque nos moldes do High Line, em Nova York.

No bairro do Bixiga, na região central de São Paulo, acompanhamos e oferecemos apoio técnico e jurídico em frentes distintas, mas articuladas, de luta da sociedade civil em defesa de espaços públicos e da função social da propriedade. Em um dos casos que acompanhamos de maneira mais próxima, uma rede de artistas, ativistas da cultura e moradores do bairro se mobilizavam frente a um edital de concessão pública à iniciativa privada de uma área de mais 11 mil m² sob o Viaduto Julio de Mesquita Filho², apresentado nos últimos dias de 2015. A proposta foi lançada sem consulta pública, divulgação ou diálogo com o bairro, apesar dos esforços recentes de grupos da cultura e da sociedade civil³ em dialogar com o Estado no sentido de fomentar a abertura do mesmo terreno, reivindicando sua vocação de espaço público em um bairro com poucas áreas verdes, de convivência e lazer. Em direção contrária, o edital de chamamento de propostas permitia apropriação privada, cercamento e uso comercial, e desconsiderava a delicada questão do patrimônio histórico e da manutenção dos usos existentes, em um bairro popular e com inúmeros imóveis protegidos.

O encontro e a organização de distintos grupos objetivaram, em um primeiro momento, apenas a leitura e compreensão do edital – escrito em linguagem técnica e pouco acessível à população. A partir de então, foram detectados os vários riscos que a proposta trazia ao bairro, a partir da premissa de atração de grandes investimentos e da instauração de usos mais rentáveis: expulsão de moradores e comerciantes que ocupam este lugar há anos, ameaça aos usos culturais, gentrificação, dano ao patrimônio histórico, entre outros. A ação de resistência envolveu articulação massiva no bairro com ações de conscientização junto à população, articulação com mandatos na Câmara dos Vereadores, divulgação nas redes sociais e apresentação de demanda à prefeitura de realização de audiência pública. Na audiência enfim realizada, além da ampla manifestação de moradores e artistas do bairro, um grupo grande de pessoas em situação de rua, até então instalado nos baixos do viaduto, questionou, com apoio de urbanistas e advogados populares, se a prefeitura previa medidas de relocação para aqueles que vivem em situação precária na área pretendida para concessão.

As ações e debates em defesa da dimensão pública e vivida daquele território frente ao edital serviram não apenas de resistência a uma concepção que privilegia a cidade como *locus* de extração de renda, mas mostraram ao poder público e a possíveis interessados do setor privado a própria existência dos grupos que já ocupavam aquele lugar, e que se apresentavam como antagonistas potenciais a qualquer proposta de transformação urbana ali que não os tivesse em conta.

2

Bem em frente ao viaduto, na Rua Jaceguai, está o icônico edifício-sede da companhia Teat(r)o Oficina, projetado por Lina Bo Bardi. A companhia tem um histórico de resistência às investidas do mercado imobiliário, acumulando vitórias em embates com o grupo imobiliário que já tentou levantar um *shopping* no lugar do teatro, e hoje busca construir um conjunto de torres residenciais ao lado.

3

Como o Terreyro Coreográfico, grupo que, visando “devolver ao Público o que é Público (aquilo que diz respeito a todos mas não é posse de ninguém)”, vem desenvolvendo projetos no baixo do viaduto.



A conexão entre os dois lados da via expressa, leste e oeste, é feita por um túnel que corre sob a Praça Franklin Roosevelt. No âmbito da construção da via expressa, foi inaugurado, no início de 1970, um projeto paisagístico para a praça, marcado por uma grande estrutura de concreto, em dois níveis. Os usos da praça, na época um importante polo de vida noturna, com cinemas e casas noturnas, foram se transformando gradualmente, refletindo a migração da população de renda mais elevada para outras regiões da cidade. A partir dos anos 2000, a praça que, no imaginário popular agora era associada a práticas de prostituição e tráfico de drogas ilícitas, voltou a abrigar diversos teatros e bares, em busca de locais com aluguel baixo para desenvolver suas atividades.

Em 2010, a praça passou por uma reforma radical. Demoliu-se a estrutura suspensa de concreto que cobria a praça desde os anos 1970, dando lugar a uma superfície lisa que logo se tornou um ponto privilegiado para skatistas de todos os cantos da cidade. A vida noturna da praça se tornou ainda mais agitada depois da reforma. Tão intensa ocupação encorajou a reação de um grupo de moradores do entorno, que têm buscado dificultar a realização de eventos e mesmo de aglomerações espontâneas na praça, especialmente à noite, com a justificativa da manutenção da calma e o do silêncio. Uma residente da praça preside, desde 2015, o Conselho Comunitário de Segurança da região, que congrega representantes da administração municipal e de órgãos de policiamento e repressão como a Polícia Militar e a Guarda Civil Metropolitana. A praça conta com bases de ambas corporações, as quais têm sido mobilizadas para inibir reuniões espontâneas na praça, e mesmo eventos autorizados pela administração regional.



Em meados de 2016, o vereador Eliseu Gabriel (PSB), então da oposição, apresentou à Câmara Municipal um projeto de lei que propunha converter a Praça Roosevelt em parque municipal – o que poderia implicar fechá-la com grades e estabelecer horários de acesso limitados, como é padrão para os parques públicos de São Paulo. Um grupo de moradores e frequentadores da praça tem se mobilizado para se opor ao que entendem serem tentativas de inibir a pluralidade do público da praça, e organizaram um Comitê de Usuários para poderem ter voz em instâncias oficiais de tomadas de decisão sobre a praça. A aprovação do comitê ainda está pendente junto à Prefeitura Regional da Sé, responsável pela gestão e manutenção da praça. Esse grupo também tem trabalhado internamente a possibilidade de se formalizarem através da criação de uma associação de bairro, o que alguns dos integrantes acreditam que poderá fortalecer seu posicionamento ante a articulação conservadora.

A Praça do Pôr-do-Sol, área verde incrustada no Alto de Pinheiros, bairro exclusivamente residencial de alta renda na zona oeste da cidade, tem vivido disputas análogas às da Praça Roosevelt. Em anos recentes, houve um grande aumento do número de pessoas que frequentam a praça para usufruir de sua vista única para o vale do rio Pinheiros e para o pôr-do-sol. Em parte devido ao aumento de renda da classe trabalhadora e à integração tarifária do sistema de transporte público da cidade, a praça tem sido intensamente ocupada por pessoas que não residem no seu entorno privilegiado.

A recente intensificação do uso da praça tem incomodado parte dos moradores do entorno, que se sentem perturbados com o barulho produzido durante a noite por frequentadores, com o consumo de drogas e com a falta de recolhimento de lixo. Através de associações de bairro como a Avisol – Associação de Vizinhos da Praça do Pôr-do-Sol e a SAAP – Associação de Amigos do Bairro de Pinheiros, residentes do entorno da praça vinham pressionando a prefeitura há muito tempo, demandando uma melhora nos serviços de limpeza, segurança e manejo das áreas verdes. Na visão de técnicos da administração regional, contudo, tais melhorias só seriam viáveis se a área fosse oficialmente convertida em parque, ficando sua manutenção a cargo da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, a qual contaria com mais recursos para tanto. Essa mudança de estatuto também implicaria o cercamento da área com gradis, ainda que inicialmente isso não fosse uma demanda específica das associações. Em agosto de 2015, atendendo a esses apelos, o ex-prefeito Fernando Haddad decretou o espaço como “área verde especial denominada Parque Pôr do Sol”, sendo criado um conselho gestor do parque no ano seguinte. Foram eleitos como conselheiros membros das associações mencionadas, bem como moradores sem vínculos com essas organizações e com uma visão crítica com relação ao cercamento da área.

No primeiro semestre de 2017, o LabCidade promoveu um debate público na praça, no qual foram discutidos os conflitos em torno do uso da praça, e suas possíveis soluções. Entre os presentes, pareceu ser consensual o entendimento de que, apesar da seriedade do incômodo sentido por parte dos moradores do bairro, cercar a praça não seria uma solução de fato para os conflitos, podendo mesmo agravá-los. De qualquer modo, apesar da articulação de moradores



 Praça do Pôr do Sol
Sunset Square

interessados no cercamento, este não se concretizou e, em setembro de 2017, a administração municipal de João Doria revogou o decreto de Haddad, fazendo com que a área voltasse a ser considerada formalmente uma praça, e não um parque.

A apenas 150 metros a oeste da Praça Roosevelt se encontra o Parque Augusta, uma propriedade particular com aproximadamente 24.000 m² de área, metade dos quais cobertos por uma densa mata. Desde o fechamento do antigo Colégio Des Oiseaux, que funcionou no lote até a metade dos anos 1970, e terreno permaneceu aberto ao público graças a uma servidão de passagem registrada na escritura do imóvel. Apesar de, há décadas, a intenção de transformar o lote num parque oficial ter se traduzido inclusive em decretos de utilidade pública e, mais recentemente, na sua delimitação como Zona Especial de Preservação Ambiental – ZEPAM, o terreno foi vendido a duas incorporadoras em 2013. Os novos proprietários apresentaram projetos para a construção de um hotel e torres de apartamentos, fechando prontamente o acesso ao parque. No verão de 2015, ativistas ocuparam o terreno, acampando ali por quase dois meses, avançando um experimento de autogestão do parque e chamando atenção para a causa contrária a qualquer construção na área. Os proprietários conseguiram na justiça a reintegração de posse do imóvel, mas a resistência à construção das torres persiste no âmbito institucional, com ativistas trabalhando junto ao Ministério Público para pressionar o executivo municipal a implantar o parque.

O Parque Augusta, enquanto esteve aberto, representou um ponto de encontro físico e simbólico para uma vasta rede de ativistas e artistas, atraindo a atenção da mídia e da administração pública. Um dos coletivos mais ativamente envolvidos na causa do parque é o Organismo Parque Augusta – OPA. O que diferencia o OPA de outros grupos organizados que têm participado da disputa pelo parque é sua veia autonomista – eles lutam não apenas pela implantação do parque e contra a especulação imobiliária, mas por um parque autogerido pela comunidade, de forma independente tanto do estado quanto do mercado. Contudo, não é apenas este grupo que tem se organizado em defesa do parque. Além do OPA, há ao menos três outros grupos que, apesar de divergências ideológicas, ocasionalmente atuam em conjunto. O Aliados do Parque Augusta e o Parque Augusta Sem Prédios são grupos de moradores da região e apoiadores do parque, organizados informalmente, que também participaram ativamente da ocupação. Em conjunto com o OPA, esses coletivos formam o que seus ativistas têm chamado de Movimento Parque Augusta, especialmente em seus posicionamentos públicos. Além desses grupos, a SAMORCC – Sociedade dos Amigos, Moradores e Empreendedores do Bairro Cerqueira César, associação formalmente constituída, vem atuando institucionalmente pela causa do parque há muitos anos, aliando-se ocasionalmente aos demais grupos nas interações com o poder público – seja com o Ministério Público Estadual que, pressionado pelo movimento, entrou com uma ação civil pública contra os proprietários do terreno por seu fechamento irregular, seja junto a vereadores apoiadores da causa, ou diretamente junto ao poder executivo.

Ao menos dois pontos de disputa emergem em torno do Parque Augusta. Em primeiro lugar, há importantes divergências quanto às estratégias desejadas

para a implantação do parque. Apesar de haver sancionado uma lei prevendo a criação do parque, o ex-prefeito Fernando Haddad havia descartado implantá-lo através de desapropriação, dado o alto valor do imóvel. O próprio ex-prefeito chegou a sugerir, na época, que se criasse um parque em apenas parte do terreno, permitindo a construção no restante da área. Já parte dos ativistas apostava que, caso a multa pedida na ação conduzida pelo Ministério Público fosse aplicada, os atuais proprietários deveriam entregar a área.

O atual prefeito, João Doria, assinou em agosto de 2017 um acordo com os proprietários do terreno do parque. As incorporadoras doariam o Parque Augusta e mais uma série de contrapartidas à cidade, e a prefeitura daria, em troca, parte do terreno onde está sediada a administração regional de Pinheiros, uma das áreas mais valorizadas da cidade. O acordo ainda depende de uma série de perícias e avaliações, bem como de aprovação pelo legislativo municipal, para ser efetivado. Independentemente de a propriedade do terreno ser privada ou municipal, até que se resolva a disputa com as incorporadoras, parte dos ativistas vem demandando a abertura imediata dos portões do terreno, para que ele volte a ser usado como parque de fato.

O segundo ponto de controvérsia sobre o parque é quanto ao futuro de sua eventual gestão. Parques municipais são costumeiramente geridos com recursos e pessoal vinculados à Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, além de contarem com conselhos gestores de caráter consultivo, com representantes eleitos da sociedade civil. O acordo que vem sendo costurado pela gestão Doria prevê, no entanto, que a gestão do Parque Augusta seja feita pelos atuais proprietários do terreno por dois anos. Por outro lado, parte importante dos ativistas engajados na luta pelo parque, principalmente aqueles ligados ao OPA, tem proposto que o parque seja gerido de forma autônoma pela comunidade, como ocorreu durante a experiência da ocupação no verão de 2015.

Muitos dos grupos que estudamos têm escolhido agir em espaços percebidos como degradados na região central da cidade. Embora essa percepção possa ser relativamente difundida entre os moradores de São Paulo, diversos autores⁴ já argumentaram que tais imagens de decadência urbana são comumente associadas não a um suposto esvaziamento do centro, mas à sua ocupação massiva pela classe trabalhadora. Integrados em larga medida por jovens de classe média com alto nível educacional, alguns dos coletivos que têm promovido atividades culturais no espaço público têm sido denunciados⁵ como pontas de lança de processos de gentrificação. Esse tipo de acusação ecoa um paradoxo frequentemente enunciado pelos próprios ativistas: apesar de suas intenções de promover a ocupação democrática dos espaços públicos, abraçando toda a diversidade social e cultural que compõe a cidade, existe uma preocupação quanto à sua real capacidade de alcançar esse objetivo. Estariam eles reproduzindo involuntariamente mecanismos de exclusão social, erigindo, em última instância, barreiras simbólicas entre eles e pessoas com estilos de vida diferentes?

Um conjunto de dilemas perpassa as ações cotidianas e as narrativas enunciadas pelos coletivos. Pode a luta pelo direito à cidade acabar, paradoxalmente, reproduzindo a segregação urbana? Em que medida os movimentos de



PARQUE AUGUSTA

4

Como Villaça (2000), Kara José (2010), Frúgoli Jr (2001).

5

No evento "Ativismos na cidade: fricções entre o público e o privado", realizado no Centro Universitário Maria Antonia em agosto de 2015, essa temática foi debatida com força entre ativistas de diversas regiões da cidade. O registro do evento em vídeo pode ser acessado em <<https://iptv.usp.br/portal/video.action?iditem=29277>>. Acesso em: 4 de dezembro de 2017.

6

Ver, por exemplo:<<https://youtu.be/DVy34xtFjPk>> e <<https://youtu.be/4R9klyrD1dA>>. Acesso em 4 de dezembro de 2017.

7

Num final de semana de julho de 2016, a marca de uísque Jim Beam promoveu uma festa na Praça Dom José Gaspar, a qual também é palco tradicional de festas independentes como a Selvagem e a Mel. No mesmo dia, a Leão Fuze, marca de chás de propriedade da Coca-Cola, realizou um "festival urbano aberto ao público" no Vale do Anhangabaú.

Minhocão, Baixos do Viaduto Julio de Mesquita Neto, Praça Roosevelt, Praça do Pôr-do-Sol e Parque Augusta -fotomontagens. [Mathews Lopes]

◀ I-V

resistência ao urbanismo neoliberal conseguem produzir uma mudança cultural mais abrangente e permanente, sem reproduzir as próprias estruturas que tenta subverter? Neil Brenner (2015) aponta que "urbanismos táticos parecem estar mais propensos a reforçar urbanismos neoliberais, aliviando (ou talvez apenas deslocando) temporariamente alguns de seus efeitos sociais e espaciais disruptivos" (tradução nossa). Como entender as acusações (bem como a autocrítica paralisadora) que não raro afloram quando alguns desses ativistas produzem reflexões sobre suas próprias atividades?

A publicidade imobiliária é muito ilustrativa de como o mercado imobiliário tenta converter em valor de troca o valor de uso representado pelo usufruto do espaço público. Lançamentos residenciais no entorno do Parque Augusta, por exemplo, têm apresentado o parque como um atrativo da região. Informes publicitários de empreendimentos imobiliários no entorno do Minhocão também têm incorporado o uso da estrutura elevada como parque em suas estratégias de vendas. Uma série de vídeos promocionais lançados por uma grande incorporadora, na qual se exalta a ocupação dos espaços públicos da região central com atividades culturais, é emblemática desse movimento⁶. Diversas empresas transnacionais também têm, cada vez mais, buscado associar suas marcas com atividades ao ar livre, chegando ao ponto de patrocinar festas de rua em locais onde festas independentes ocorriam ocasionalmente⁷.

Mas também nos parece que parte dos valores simbólicos incorporados e performados pelos próprios ativistas do espaço público também são uma barreira importante a ser superada. Por exemplo, será que os anseios coletivos dos ativistas engajados em fazer do Parque Augusta um espaço público autogerido representam os anseios de uma coletividade mais ampla e diversa? A posição social privilegiada de que gozam muitos dos ativistas que integram esses coletivos parece repousar no cerne desse paradoxo. Que tipo de protagonismo consegue ter um ativismo branco, de classe média, na luta social mais ampla? Quão efetivamente se consegue lutar contra o próprio privilégio? Por outro lado, essa própria posição relativamente privilegiada pode explicar o alcance e a visibilidade dessas causas, trazendo um maior potencial de efetuar uma mudança de fato na cidade.

Discursos e práticas informados por noções de direito à cidade aparecem, nas palavras e intenções de ativistas e de gestores públicos (notadamente durante a gestão Haddad), como sendo antagonistas a discursos hegemônicos de mercantilização do espaço urbano e a processos de gentrificação. Para compreender as ambiguidades que emergem e os dilemas enfrentados pelo ativismo urbano, precisamos considerar esses discursos que se contrapõem como sendo diferentes enunciações práticas e discursivas feitas a partir de um mesmo sistema de ordenamento simbólico, o qual é reflexivamente remodelado por essas enunciações. O modelo lógico-analítico criado por Michel de Certeau em A invenção do cotidiano (1998), em que o autor opõe conceitualmente operações táticas e estratégicas, também pode ser útil para analisarmos as ambiguidades apresentadas pelos movimentos de resistências e ocupações do espaço público em São Paulo. Segundo Certeau, as táticas só têm "por lugar o do outro" (CERTEAU, 1998, p. 46), ou seja, operam num espaço que não é criado pela própria tática, mas pela estratégia, "o cálculo das relações de forças que se torna

possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder é isolável de um 'ambiente'" (ibid.). No caso do espaço urbano, podemos entender as ruas, praças e parques como sendo espaços produzidos por um poder instituído – seja o estado ou o capital imobiliário – que sugerem ou definem usos. No entanto, as pessoas nas suas vidas cotidianas utilizam o espaço das mais variadas formas, não se conformando necessariamente aos usos esperados pelas pessoas e instituições que o desenharam. O sociólogo Rogério Proença Leite (2007) traça um paralelo entre o modelo de Certeau e a dicotomia entre paisagens de poder e vernacular avançada por Sharon Zukin (1991). Para Leite (2007, p. 122), operações táticas associadas à dimensão espacial dos lugares (especialmente no caso de lugares passando por processos de gentrificação) constituem "contra-usos" do espaço que podem "subverter os usos esperados de um espaço regulado".

De fato, muitos dos coletivos que observamos em nossa pesquisa lutam contra a submissão do espaço urbano a uma lógica da rentabilidade, e contra o cercamento dos espaços públicos e comuns urbanos. Sua atuação aponta para a construção de contra-usos de espaços públicos no fogo cruzado entre, de um lado, interesses políticos e econômicos que avançam a formação de paisagens de poder e, de outro, forças de resistência e permanências de usos vernaculares do espaço. Suas atividades se situam, contudo, numa zona simbolicamente ambígua e híbrida (BHABHA, 1994). Embora critiquem a ideologia da degradação que legitima intervenções urbanas excludentes, a escolha dos lugares onde atuar parece estar baseada em diagnósticos de espaços públicos que se encontrem de alguma forma abandonados, necessitando ativação. O que aparenta ser uma contradição pode ser compreendido, porém, como o esforço permanente de se produzir novos valores e interpretações em constante negociação com os valores os quais se quer antagonizar – os quais são, com frequência, compartilhados pelos próprios ativistas.

Outro desafio relevante se coloca frente a práticas do fazer-comum nos casos que estudamos. A ocupação de espaços públicos, entendida como causa, mobiliza indivíduos com motivações muitas vezes divergentes. O histórico recente de luta pelo Parque Augusta é elucidativo quanto a isso. Embora os diferentes grupos engajados na transformação do parque em realidade apresentem importantes diferenças ideológicas, atuaram como aliados em várias situações – principalmente na interlocução com o poder público. Conforme a perspectiva de o parque sair do papel foi-se tornando mais concreta, houve um afastamento entre os grupos. O desejo por um parque gerido de modo autônomo, como quer o Organismo Parque Augusta, é incompatível com o projeto de parque defendido pela SAMORCC, mais alinhada à visão da gestão municipal de João Dória.

Os conflitos pela apropriação de espaços como o Minhocão e as praças Roosevelt e Pôr-do-sol também evidenciam esse tipo de atrito. Os diferentes desejos sobre como esses lugares devem ser ocupados representam, muitas vezes, visões de cidade que não são compartilhadas entre os grupos que disputam seu uso. Se é importante, por um lado, reconhecermos que os usos espontâneos, diurnos e noturnos, que vieram se intensificando nesses lugares sinalizam modos de se relacionar com a cidade que rompem com paradigmas rodoviaristas e privatistas, por outro lado, as reivindicações de moradores

vezes, contudo, esse incômodo legítimo se confunde com preconceitos e sectarismos, na medida em que alguns moradores das proximidades parecem atribuir a si um direito de deliberar sobre os usos do espaço sem a inclusão de outros frequentadores.

A produção de comuns urbanos é um processo contraditório. David Harvey (2014) argumenta que o processo de comunização se efetua, com frequência, através de algum tipo de cercamento. Assim como grupos radicais criam para si espaços nos quais se encontram protegidos para avançar “uma política de ação comum”, um condomínio fechado, por exemplo, também estabelece um comum – excludente – para seus moradores. Nesse sentido, poderíamos considerar como sendo espaços comuns tanto um Parque Augusta autônomo e aberto a todos, inclusive a populações marginalizadas, quanto um parque onde apenas a população de renda média e alta do seu entorno se sinta acolhida? Os comuns urbanos nem sempre são abertos a todos. Para Harvey, trata-se em última instância de uma decisão simples a ser tomada: “de que lado você está, que interesses comuns vocês busca proteger e com que meios?” (HARVEY, 2014).

A provocação de Harvey pode instigar nossa análise sobre a capacidade que as práticas sociais que vimos pesquisando têm de, efetivamente, antagonizar a produção financeirizada da cidade. Apesar disso, parece-nos que tais práticas se desenrolam num limiar tênue entre a ruptura com estruturas dominantes e a captura por essas mesmas estruturas. Vimos, por exemplo, como o capital imobiliário tem utilizado a ocupação de espaços públicos em suas estratégias mercadológicas, através de estratégias de *place making*. Outra dimensão em que essa tensão se expressa com força é na interlocução de coletivos e movimentos autônomos com as institucionalidades. Em que pese seu devir autonomista, o relacionamento próximo que o Movimento Parque Augusta construiu com o Ministério Público Estadual certamente contribuiu para o avanço das negociações para a viabilização do parque pela via institucional. Internamente ao movimento, porém, alguns dos ativistas mais radicais seguem discordando dessa aproximação, propondo a ocupação do parque como ação direta, como na experiência vivida em 2015.

Embora a dimensão ativista seja central para muitas das práticas sociais que observamos, não se trata de práticas meramente reativas a estratégias do urbanismo neoliberal. A ocupação de locais como a Praça Roosevelt por *slams*, espetáculos teatrais, debates, entre outras atividades espontâneas ou organizadas, não tem como pauta central a resistência explícita ao projeto de cercamento. Aliás, esses modos de ocupar o espaço público precedem tentativas de controlar e restringir oficialmente o uso da praça – nesse sentido, não seria a ideia do cercamento ela mesma uma resistência a formas de existência que não se conformam a lógicas de produção e gestão financeirizada da cidade? Reflexivamente, o próprio ato de existir e ocupar certos espaços apresenta em si um caráter de resistência, na medida em que cotidianamente se priva a livre circulação e expressão no espaço público daqueles que são, de diferentes maneiras, excluídos pela sociedade.

Para além dos possíveis resultados da prática ativista e do renovado ímpeto em se ocupar os espaços públicos, a produção dos comuns urbanos se mostra nos processos de comunização trabalhados e retrabalhados cotidianamente.

A expressão prototipagem tem sido enunciada por muitos coletivos urbanos para denotar justamente o caráter processual e experimental do fazer-comum. Assim como Michael Hardt e Antonio Negri, eles parecem estar “convencidos (...) de que tomar o poder e administrá-lo num estado-nação, de maneira solitária, é hoje impossível” (HARVEY, HARDT e NEGRI, 2009, p. 215, tradução nossa), preferindo atuar diretamente, ainda que em escala reduzida.

Quando nos voltamos mais detidamente às táticas e práticas cotidianas dos grupos que acompanhamos, torna-se difícil avaliar sua capacidade efetiva de antagonizar os cercamentos e a financeirização do espaço urbano. Observando os novos ativismos que vêm ocupando os espaços públicos de São Paulo, sobressaem as idas e vindas, as dificuldades e ambiguidades enfrentados no processo político cotidiano. No horizonte temporal de nossa pesquisa, tais desafios não deixam claro se essas práticas são de fato capazes de resistir a formas dominantes de produção da cidade. Especular sobre o possível resultado dessas ações – se conseguirão impactar as lógicas do urbanismo liberal, se terão um alcance limitado, ou, ainda, se acabarão meramente reproduzindo estruturas de dominação – parece, a esta altura, um exercício de futurologia. ✓

BHABHA, H.
The location of culture.
Londres: Routledge, 1994.

BRENNER, N.
Is 'Tactical Urbanism' an Alternative to Neoliberal Urbanism?
In: POST: notes on modern and contemporary art around the globe, 2015. (Disponível em: <http://post.at.moma.org/content_items/587-is-tactical-urbanism-an-alternative-to-neoliberal-urbanism>). Acesso em: 4 de dezembro de 2017.

CERTEAU, Michel de.
A invenção do cotidiano: 1. Artes de fazer.
Petrópolis: Vozes, 1998.

FRÚGOLI JR., H.
Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole.
São Paulo: EDUSP, 2000.

HARVEY, D.
Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.
São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, D., HARDT, M. e NEGRI, A.
Commonwealth: an exchange.
In: Artforum, vol. 48, n. 3, 2009.

HODKINSON, S.
The new urban enclosures.
In: City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, v. 16, n. 5, pp. 500-518, 2012.

KARA JOSÉ, B.
A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos.
Tese de doutorado, FAU-USP, 2010.

LEITE, R. P.
Contra-usos da cidade: lugares e espaço público na experiência contemporânea.
Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

SOUZA, M. L.
Introdução: a “nova geração” de movimentos sociais urbanos – e a nova onda de interesse acadêmico pelo assunto.
In: Revista Cidades, v. 6, n. 9, 2009.

ZUKIN, S.
Landscapes of power: from Detroit to Disneyland.
Berkeley: University of California Press, 1991.

O conflito envolvendo as ocupações da Izidora em Belo Horizonte é uma experiência emblemática de cercamento de terra e de ameaça de despossessão dos meios de vida a milhares de famílias de baixa renda. Essa experiência é, também, exemplo de luta e resistência organizada e em rede que tem influenciado em suas táticas e inovado política e juridicamente na ordem institucional (FRANZONI; FARIA, 2017a). Nas comunidades da Izidora, ocupação Rosa Leão, Esperança e Vitória, localizadas no vetor norte do município, vivem cerca de oito mil famílias que, desde 2013, enfrentam a ameaça judicial de desocupação forçada.

Nessa área, lugar de vasta importância ambiental, é vivenciado um dos conflitos socioterritoriais mais simbólicos da América Latina. Em 2016, o caso foi selecionado e apresentado no Tribunal Internacional de Despejos, em Quito, na ocasião da III ONU-Habitat, dentre os sete casos mais emblemáticos do mundo. Na Izidora, as histórias de famílias que garantem sua dignidade autoconstruindo espaço urbano, moradias, ruas, hortas comunitárias, creches, se unem a um território tradicional – o Quilombo dos Mangueiras –, que há anos aguarda a finalização do seu processo de demarcação.

Outros enredos se articulam na região, como os interesses bilionários vinculados a grandes projetos urbanos no entorno da área. Há também a controversa parceria público-privada, Operação Urbana do Isidoro, projetada para urbanizar o território e levar a cabo um gigantesco empreendimento imobiliário popular, “Granja Werneck”, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida¹. A “mata do Isidoro”, como é popularmente chamada, corresponde a última grande reserva de área verde no norte da cidade, vetor onde se avança a expansão imobiliária impulsionada pelos altos investimentos em grandes obras, como as relativas a Catedral Cristo Rei, a Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais e a Linha Verde – acesso para o Aeroporto Internacional de Confins (COSTA; MAGALHÃES, 2011).

A região, denominada Isidoro pela legislação urbanística em referência ao córrego homônimo, foi rebatizada após o início ocupação das terras. O novo nome, Izidora, era uma homenagem dos ocupantes a uma mulher negra que lutou pela liberdade e contra a escravidão na região do Quilombo. Enquanto grandes manifestações se davam nas cidades de todo o Brasil, em junho/ julho de 2013 milhares de pessoas ocuparam as terras há muitos anos abandonadas, mantidas como reservas para a exploração futura no mercado imobiliário e, portanto, servindo às práticas de especulação no Vetor Norte de Belo Horizonte. Pessoas e famílias que enfrentavam as causas do déficit habitacional na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), atreladas, sobretudo, ao alto custo dos aluguéis e a coabitação, abriram, ocuparam o terreno e foram pouco a pouco levantando as casas.

Nasciam as ocupações Rosa Leão (1500 famílias), Esperança (2500 famílias) e Vitória (4500 famílias) (BITTENCOURT; MORADO NASCIMENTO; GOULART, 2016, p. 65). Poucas semanas depois, os ocupantes já contavam com a colaboração dos movimentos de resistência urbana como as Brigadas Populares, o Movimento de Lutas Bairros e Favelas (MLB) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), para autoconstruir o espaço, organizá-lo e defendê-lo. A rede de luta “Resiste Izidora”, articulação e plataforma política criada em 2014, se constituiu em torno da agenda de resistência das ocupações urbanas, enredando comunidades, movimentos sociais populares e diversos apoiadores numa experiência emblemática de resistência que traduz a força das lutas urbanas na disputa pela produção do espaço da cidade.

O objetivo deste artigo é aproximar a análise da economia política do conflito da Izidora da discussão feminista que questiona os avanços e limites da narrativa tendencialmente economicista, para tratar (i) da interseccionalidade dos processos de dominação e (ii) das potencialidades transformadoras do cotidiano de luta presente no território, sobretudo associado a atividade de reprodução da vida desempenhada pelas mulheres. Partimos do pressuposto que a acumulação por despossessão não é um fenômeno abstrato, portanto, a visibilização desse processo exigiria um recorte materialista espacial e de gênero capaz de radiografá-lo nos corpos e no território, bem como trazer à tona as virtualidades da resistência criadora e cotidiana.

No primeiro momento, trazemos para discussão a engenharia urbanística montada para cercar a área da Izidora de forma ameaçadora aos modos de vida das três ocupações urbanas: a Operação Urbana do Isidoro associada ao empreendimento Granja Werneck, Minha Casa Minha Vida 2. Em seguida, iremos discutir em que medida esse ajuste espacial montado pelo Estado e pelo mercado conjuga práticas de dominação de classe, gênero e raça, demandando uma crítica que seja interseccional. Para tanto, insistindo no compromisso com a materialidade socioespacial vivida, traremos as contribuições feministas para análise dos processos de acumulação primitiva de capital, nos perguntando em que medida elas guardam continuidade com as práticas de despossessão atuais.

Ao final, abordaremos experiências de luta das mulheres das ocupações da Izidora para nos perguntar sobre suas potencialidades transformadoras. Partindo da multiplicidade de direções e sentidos que a atividade de reprodução da vida assume na produção do espaço e na vida cotidiana, a análise situada nos guiará no questionamento do seu viés anticapitalista sem, contudo, recair em

romantizações demasiado exigentes das pessoas e dos processos vividos. Tanto a linha argumentativa, como as análises desenvolvidas neste trabalho integram agenda de pesquisa ainda em curso. As considerações, portanto, não são conclusivas, representando muito mais um convite inicial ao debate.

Nesta seção, apresentamos a estratégia público-privada projetada para reurbanizar o território da Izidora, a engenharia financeira e os agentes do negócio montado, bem como discutimos sua correlação com as práticas espoliativas de bens e atividades coletivas e comuns. Iremos explorar o debate sobre acumulação por despossessão revisado por determinada literatura feminista, de forma a problematizar se há causas co-constitutivas entre opressão de classe, gênero e raça no caso concreto.

Embora o enfoque da análise seja o arranjo urbanístico proposto para Izidora a reboque da Operação Urbana, diversas outras práticas mobilizam a estratégia despossessória na região. Fazem parte do conjunto de ações da dinâmica de acumulação, dentre outras, o discurso midiático de criminalização das ocupações nas grandes mídias, como o Jornal Estado de Minas e Hoje em Dia; as decisões judiciais de despejo, expedidas em caráter liminar, sem ouvir os representantes das ocupações; a ausência do Município, proprietário de parte dos terrenos, responsável pela Operação Urbana e agente no contrato do MCMV nos espaços de negociação conquistados pela rede de resistência; a constante ameaça e a violência da Polícia Militar nas ações de protesto dos moradores das ocupações.

A incursão de grandes projetos urbanos sob viés de parcerias público-privadas (PPPs) em áreas de ocupação informal do solo, acelerando processos massivos de despejos e realocação de pessoas, revela um processo recente no Brasil (FIX; GUERREIRO, 2017; ROLNIK, 2016). As vilas e favelas integraram e conviveram com o processo de desenvolvimento desigual das cidades, compondo e construindo a paisagem urbana e a dinâmica de produção do espaço. As ocupações urbanas, contudo, têm enfrentado processos mais violentos de despossessão. Se é verdade que estamos vivenciando algo novo na produção do espaço urbano, ligado à crise de sobreacumulação e à tendência de hegemonia do capital portador de juros, também é certo que problematizar o lugar das ocupações e da autoprodução/autoconstrução do espaço continua sendo determinante para compreender as especificidades do urbanismo periférico.

A ENGENHARIA FINANCEIRA DA OUI + EGW. Estamos vivenciando um processo onde o espaço urbano adquire centralidade nas respostas à crise de sobreacumulação do capital (BRENNER, 2014; HARVEY, 2016), o que tem desencadeado a aceleração dos processos de despossessão e precarização dos direitos atrelados à segurança da posse da terra (ROLNIK, 2016). As correlações entre crescimento e crise econômica, pobreza e espoliação, variam diatópica e temporalmente. E, da mesma forma, o enigma relativo aos arranjos do capital imobiliário e financeiro precisa ser compreendido a partir de recortes espaço-temporais (FIX, 2011). Para a análise aqui empreendida, o cenário se situa a partir de 2009, período em que há franco alargamento do mercado imobiliário no Brasil, motivado, também, pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

VIDA NA IZIDORA: HABITANTES HUMANOS E NÃO HUMANOS

**ocupação urbana
rosa leão**

**ocupação urbana
esperança**

**ocupação urbana
vitória**

hidrografia

64 córregos,
280 nascentes

**vegetação
abundante**

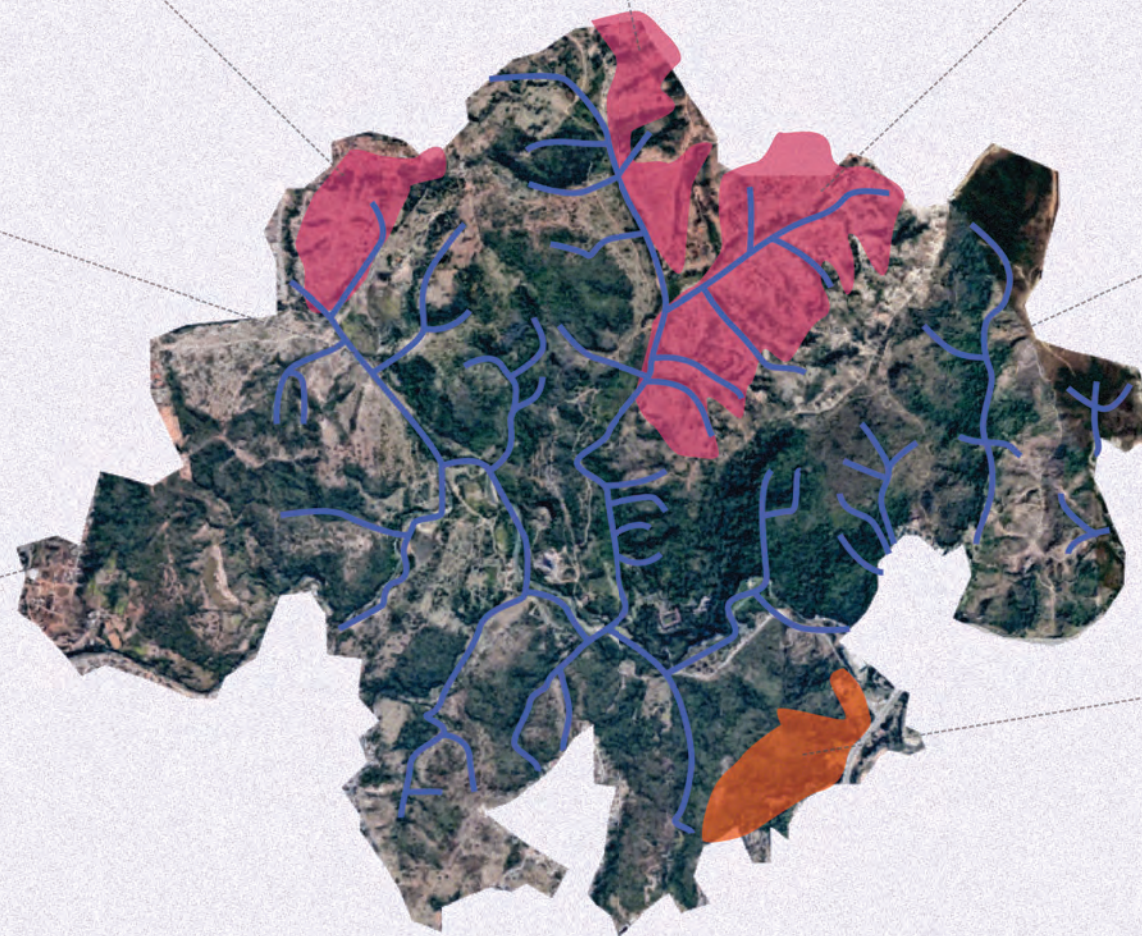
ecótono de mata atlântica e
cerrado

**córrego
do isidoro**

área de drenagem de
aproximadamente 55km²,
20% do território de
belo horizonte

**quilombo
mangueiras**

2 hectáres,
mais de 30 famílias,
surgimento em 1890



O período, ainda, diz respeito ao contexto de recrudescimento de estratégias privatistas e empresariais na produção e gestão do espaço urbano.

Arregimentando fundo público, empresas do negócio construtivo e algum capital internacional, o PMCMV alçou a habitação a um "problema nacional" de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral (FIX; ARANTES, 2009).

Impressiona, no pacote do governo Lula, a capacidade de articular um problema social real, a falta de moradias, à mobilização conformista do imaginário popular, o que lhe trará dividendos políticos e eleitorais, assim como aos interesses capitalistas – seja nos ganhos especulativos com a renda fundiária, seja na produção do valor, em um setor abundante em mais-valia absoluta.

— FIX; ARANTES, 2009.

No discurso oficial, o Programa foi uma estratégia de reestruturação do setor produtivo como medida anticíclica pós crise de 2008, reconstruindo os projetos de vida daqueles que enfrentam o elevado déficit habitacional no Brasil a partir do desejo da “casa própria”; morar como projeto de apropriação privada. Se, por um lado, o MCMV foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição de propriedade por compradores de baixa e média rendas (ROLNIK, 2016, p. 309).

A despeito dos localizados avanços realizados pelo PMCMV, sobretudo no que diz respeito à versão MCMV Entidades, a política tem, na contramão de sua justificativa, provocado e impulsionado conflitos e desigualdades socioespaciais. Em diversos casos, a política tem agido de forma a abrir frentes para expansão do complexo imobiliário e financeiro e, ainda, como razão institucional a justificar a prática espoliativa de remoção de famílias já assentadas (ROLNIK, 2016). O risco de contínua transferência de patrimônio público para o privado nas linhas dos programas habitacionais permanece no caso do PMCMV, sobretudo no tocante à apropriação dos fundos públicos. O caso Izidora é representativo desse problema. O circuito imobiliário, na sua relação com o estado, apresenta práticas variadas de espoliação urbana, rentismo e captura do patrimônio público (FIX e ARANTES, 2009). Como a combinação entre Operação Urbana e MCMV irá demonstrar, as operações imobiliárias podem integrar meios lícitos e ilícitos de obterem vantagens econômicas.

Em 2014, por meio da Lei Municipal nº 10.705, foi alterado o Plano Diretor de Belo Horizonte e houve a reestruturação da versão da Operação Urbana do Isidoro (OUI) datada de 2010. O governo municipal, em parceria com o governo federal e as empresas relacionadas ao grupo Direcional Engenharia S/A, garantiram, com a nova lei, as condições para desenhar o modelo de urbanização da região. Segundo o projeto, na área concernente, aproximadamente, a totalidade das três ocupações urbanas existentes, iria ser construído um dos maiores conjuntos do PMCMV do país que, nas suas três fases, contaria com mais de 13 mil unidades de moradia – trata-se do empreendimento Granja Werneck (EGW). A proposta era a mais ousada, em termos quantitativos, já prevista no município.

Para além dessa empreitada, a Operação Urbana previa o loteamento do restante da área da Izidora, para construção de grandes empreendimentos comerciais e habitacionais, relativizando os parâmetros previstos em lei para proteção das áreas verdes e de curso de água da região. O instrumento urbanístico público-privado também indicava a abertura e construção de duas grandes vias de circulação, a Via 540 e a Norte-Sul; obras que representam ameaça à forma atual de ocupação da área – áreas verdes, quilombo e ocupações urbanas – alterando completamente o perfil da última grande área não parcelada de Belo Horizonte, sem contemplar qualquer previsão de participação popular. Ademais, a nova legislação permitiu que ao custearem a construção das obras viárias, os loteadores responsáveis descontassem o montante das contrapartidas obrigatórias que deveriam apresentar pelos benefícios auferidos pela Operação (FRANZONI; NASCIUTTI; RENA, 2015).

Paralelamente, no entorno dessa grande área convivem cerca de 10 megaprojetos urbanísticos, incluindo a linha verde, obra de mobilidade que dá acesso ao Aeroporto Internacional de Confins. A região é, sem nenhuma dúvida, alvo de forte interesse especulativo e a forma de sua ocupação tem ligação direta com os projetos em curso ao seu redor (MEDEIROS, 2016). Não é por outra razão que o projeto urbanístico previsto para Izidora passou por três versões ao longo dos últimos 17 anos, caminhando de uma proposta mais atenta à política de proteção ambiental, para a última versão, regressiva ambientalmente e desconectada com os modos de vida presentes no terreno.

O custo público total indicado para o conjunto de intervenções associadas à OUI é cerca de 2 bilhões de reais (MEDEIROS, 2016). Para levar a cabo os interesses político-econômicos que cercam o território da Izidora (interna e externamente) diferentes estratégias têm sido mobilizadas: (i) exceção legislativa (eufemismo para ilegalidade), modificando-se leis e alterando-se parâmetros legais sem discussão técnica correlata ou participação popular; (ii) mau uso do patrimônio público, com recursos sendo utilizados de forma irregular para impulsionar a participação privada nos empreendimentos previstos e (iii) violência e criminalização da população moradora da região, com casos de abordagens abusivas em ações públicas de protestos, que foram denunciadas nacional e internacionalmente aos mecanismos de proteção de direitos humanos (ISAÍAS, 2017).

A combinação entre Operação Urbana Simplificada (OUI) e licenciamento de empreendimento habitacional vinculado ao MCMV (EGW) é a estratégia do Estado-capital na Izidora.

No dia 27 de dezembro de 2013, momento posterior ao início das três ocupações urbanas na região, a Caixa Econômica Federal (CEF) celebrou contrato por “Instrumento Particular de Compra e Venda de Imóvel” e de “Produção de Empreendimento Habitacional no Programa Minha Casa Minha Vida”, referente ao empreendimento Granja Werneck. O projeto habitacional se efetivaria em etapas. A primeira fase corresponderia a 8.896 unidades habitacionais (população de 34.686 habitantes), a segunda a 1.984 habitações (7.539 habitantes) e a terceira a 2.208 habitações (população de 8.390 habitantes). O total consolidaria 13.088 unidades habitacionais no território e uma população estimada em 50.616 habitantes.

COMPLEXO DE DESENVOLVIMENTO URBANO CONTRA OS DIREITOS HUMANOS

10 MEGAPROJETOS BI (MI) LIONÁRIOS X 8.000 FAMÍLIAS



Conforme o documento contratual, os intervenientes no negócio eram: (i) Granja Werneck S/A – proprietária e vendedora do terreno; (ii) Bela Cruz Empreendimentos Imobiliários Ltda – responsável pela construção; (iii) Fundo de Arrendamento Residencial representado pela CEF – comprador e financiador; (iv) Direcional Participações Ltda e Direcional Engenharia S/A – empresas garantidoras; (v) Município de Belo Horizonte – cedente. O valor total da contratação indicada correspondia a R\$ 756 milhões, previsto o aporte complementar de R\$ 177 milhões pelo município de Belo Horizonte. O montante relativo à venda do terreno totalizava R\$ 63 milhões.

Em janeiro de 2014, menos de um mês depois da assinatura do contrato com a CEF, a Lei Municipal nº 10.705 estabeleceu, em suas disposições transitórias, que não haveria necessidade de contrapartidas adicionais por parte dos beneficiários da operação urbana caso o empreendimento habitacional a ser instalado na Izidora fosse de interesse social. Dessa forma, a OUI passa a legitimar – na forma de exceção ao regramento das Operações Urbanas que exige contrapartida – implementação sem ônus para o projeto do EGW, beneficiando privados à custa do patrimônio público (FRANZONI, NASCIUTTI, RENA, 2015).

Após seis meses de firmado o contrato de financiamento do empreendimento habitacional, na data de 15 de julho de 2014, a CEF e os demais envolvidos assinaram “Termo de Re-Ratificação”. Tratava-se da fase de cumprimento de exigências para autorização do início das obras. A Caixa, em suas considerações ao termo, apresentou diversos argumentos que, sumariamente, (i) questiona

vam o arranjo institucional dos intervenientes no negócio e (ii) temiam pela viabilidade da operação sustentada em propriedade imobiliária questionada em juízo.

Segundo levantamento apresentado pela CEF com base em documentos oficiais apresentados para contratação, “pode-se concluir que, em termos de “empresas e pessoas intervenientes”, tudo gira em torno do “Grupo Direcional”, mais especificamente “Direcional Engenharia S/A”, sendo claras e indubitadas “montagens” feitas com a finalidade de dar suporte à formalização do contrato de financiamento. O levantamento apresentado relativo aos sócios e administradores comprovou a repetição de nomes envolvidos na administração das empresas contratantes (Bela Cruz, Direcional Engenharia e Direcional Participações). Para além dessa provável irregularidade institucional, a CEF apontou ainda supostos vícios na estruturação das empresas capazes de macular a segurança financeira do empreendimento.

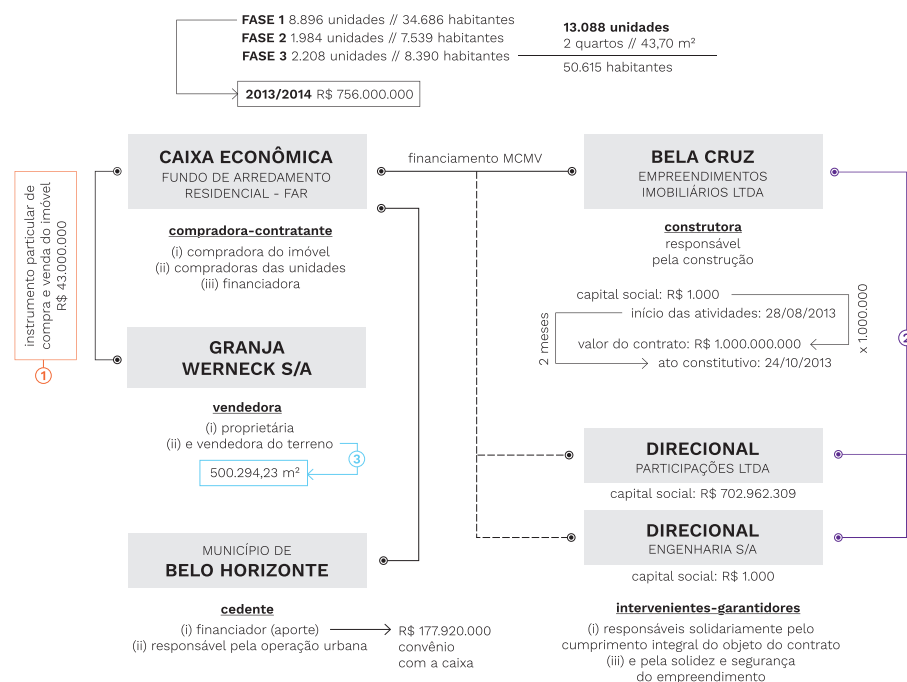
A empresa Bela Cruz Empreendimentos foi criada em 28 de agosto de 2013, dois meses antes da assinatura do contrato com a CEF. E, ainda, o baixo valor associado ao seu capital social, descrito em R\$ 1.000,00, indica possibilidade de maquiagem institucional montada para realização de negócio pelo mesmo grupo empresarial. Essa provável irregularidade põe também em risco a segurança do contrato, sustentado por recurso público, no que diz respeito à garantia do negócio. As empresas garantidoras e responsáveis solidariamente pelo contrato, Direcional Participações e Direcional Engenharia, têm administradores em comum e, ainda, estes agentes se repetem na administração da empresa Bela Cruz, sendo idênticos ao da Direcional Participações.

O banco questionou, ainda, a quantia supostamente atribuída ao valor da terra pela Granja Werneck S/A. O imóvel foi adquirido com fundo público para construção do empreendimento habitacional. Conforme documento de “Re-ratificação”, foi averiguada venda anterior de parte de terreno pertencente à mesma gleba por valor 30 vezes menor, num período onde, praticamente, não houve variação significativa de preço de lotes na região, segundo documento da CEF. Além disso, há diversas denúncias de que a propriedade relativa aos terrenos da Izidora pode ter sido grilada².

EMPREENDIMENTO GRANJA WERNECK

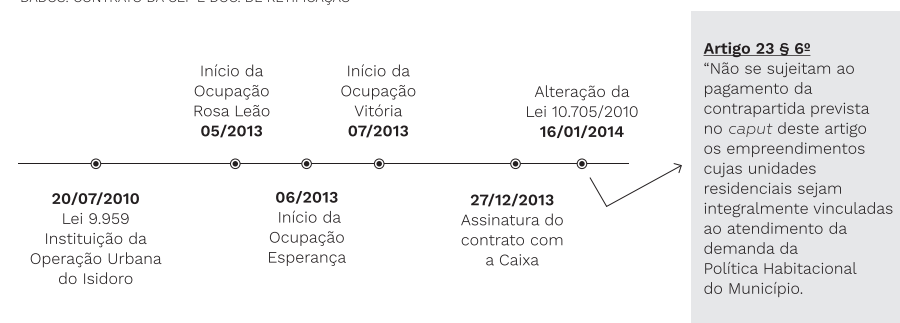
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

DADOS: CONTRATO DA CEF E DOC. DE RETIFICAÇÃO



ISENÇÃO DE CONTRAPARTIDAS NA OPERAÇÃO URBANA DO ISIDORO

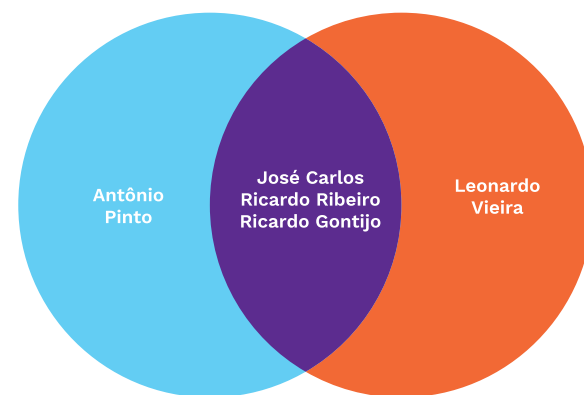
DADOS: CONTRATO DA CEF E DOC. DE RETIFICAÇÃO



Sobre o tema, consultar denúncia de possível grilagem de terras na Izidora durante Audiência Pública na Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em novembro de 2014. Disponível em: <http://freigilvander.blogspot.com.br/2015/07/padre-piggi-monstra-grilagem-de-terras.html>. Acesso em: jun. 2017.

**DIFERENTES EMPRESAS
E MESMO GRUPO ECONÔMICO**

DADOS: CONTRATO DA CEF E DOC. DE RETIFICAÇÃO



Os administradores da Direcional Participações e Bela Cruz são os mesmos.

Há três administradores em comum nas três empresas.

Antônio José Pinto Campelo
CPF 009.819.826-20

José Carlos Wollenweber Filho
CPF 263.420.548-19

Ricardo Ribeiro Valadares Gontijo
CPF 050.843.996-56

Ricardo Valadares Gontijo
CPF 155.017.286-72

Leonardo Henrique Vieira Laender
CPF 953.931.536-00



**COMPRA E VENDA DO IMÓVEL NA IZIDORA
VALORIZAÇÃO DO M² EM 30 VEZES**

DADOS: CONTRATO DA CEF E DOC. DE RETIFICAÇÃO



objeto do contrato

As diversas pontuações efetuadas pela CEF por meio da re-ratificação do contrato não feriram de morte o empreendimento. O que se buscava era a saúde do investimento federal, não a minoração dos impactos públicos e sociais decorrentes da efetivação do projeto. A licença de instalação do Granja Werneck foi deferida em outubro de 2014. As obras, até a presente data (outubro de 2017), não começaram e há promessa do executivo municipal, feita pelo prefeito Alexandre Kalil em assembleia nas ocupações da Izidora e do executivo estadual, realizada por meio de proposta apresentada na Mesa de Negociação do conflito, de que o projeto será reformulado. A proposta contempla, grosso modo (i) a realização de cadastro prévio das 3 ocupações; (ii) a regularização fundiária/urbanização integral das ocupações Rosa Leão e Esperança e parcial da ocupação Vitória, por meio do projeto Vila Viva e (iii) a implantação do programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 em parte da ocupação Vitória – o que demandaria a desocupação parcial do território (FRANZONI, FARIA, 2017b).

ACUMULAÇÃO POR DESPOSSessão E CAÇA ÀS BRUXAS. O projeto do Estado-capital para Izidora busca substituir o uso dado à terra, aos bens comuns e às atividades ali desenvolvidas pelo valor de troca estipulado nas linhas da lei da Operação. A comoditização de direitos (moradia, cidade, trabalho e outros) configurada nos traços desse ajuste espacial, deixa de fazer referência às necessidades das famílias e das pessoas que precisam, ameaçando o que já fazem as ocupações urbanas: produzir espaço, garantindo condições de desenvolvimento da vida aos moradores. Destruir áreas autoconstruídas para implementar MCMV e demais projetos da Operação só responde à razão prática neoliberal de a tudo – direitos, bens e atividades comuns – impor forma-mercadoria.

Nesta seção, nos interessa perguntar se ao intentar “despossuir” os moradores do seu direito à terra, moradia e modos de vida e, ainda, redirecionar a histórica vocação da área da Izidora, lugar do centenário Quilombo dos Mangueiras e de vasta importância ambiental, a estratégia do Estado-capital se constitui, apenas, como prática espoliativa de classe. A pergunta central questiona se podemos entender os mecanismos de despossessão no conflito da Izidora de forma co-constitutiva às ações de opressão de gênero e raça. Sabemos que os efeitos perversos dessas dinâmicas se produzem de forma diferencial nos corpos, levando em conta a raça, o gênero, a idade. Contudo, para além desta análise, interessa compreender se a despossessão traz, como processo, razões que operam, produzem e reiteram problemas estruturais como a desigualdade socioespacial, o patriarcado e o racismo.

Há na literatura crítica predominante sobre as novas dinâmicas de acumulação e reprodução do capital, contínua invisibilização das razões de gênero e raça, por exemplo, que co-constituem a prática operativa do capitalismo. Se Doreen Massey chamava atenção para o “sexismo flexível” presente no debate travado pelos geógrafos David Harvey e Edward Soja sobre o regime de produção pós-industrial do capitalismo na década de 1990 (MASSEY, 1994, p. 212-248), nos perguntamos se hoje podemos falar de um “sexismo da despossessão” em torno do debate sobre espoliação e produção do comum.

Para avançar nesse debate, iremos discutir a relação entre feminismo e acumulação por despossessão, revisitando brevemente as teses sobre acumulação primitiva do capital desenvolvidas por Marx, naquilo que são bases para reconstrução estabelecida por Harvey (2004). Conjugando teoria e prática

situada na experiência da Izidora, num esforço inicial, lançaremos questões sobre a relação entre acumulação primitiva e a formação moderna do patriarcado para, assim, problematizar se esse conteúdo tende a se repetir, em alguma medida, nos processos contemporâneos de despossessão. A iniciativa se justifica na busca por possíveis ganhos epistêmicos de uma análise interseccional que considere a correlação entre gênero, raça e classe nas práticas de acumulação. A existência do sexismo e do racismo, bem como a necessidade de se referir a eles, é reconhecida pela literatura.

Contudo, como pontua Massey, é assumido, tanto de forma explícita quanto implícita, que o eixo de poder central para analisar as formas distintas de dominação é o que decorre diretamente das relações de produção (1994, p. 221). Esse diagnóstico, proferido há mais de vinte anos, ainda nos parece atual e reproduz sérias desatenções no que diz respeito à produção do espaço. Se raça e gênero são dimensões que atravessam processos produtivos e de circulação de dinheiro e mercadoria, mas não são consideradas forças que co-constituem os fenômenos, o espaço tende a ser reificado como container, encarado apenas como palco das atividades humanas.

A oposição simples entre capital e trabalho não é suficiente como chave de compreensão dos modos de vida, contudo, as razões dessa argumentação não parecem penetrar na configuração de formulações críticas, como as relativas à acumulação por despossessão. Por não são serem redutíveis aos termos de um debate sobre os modos de produção e a circulação de capital, os processos de dominação envolvendo gênero e raça podem, como aposta Federici (2016), ser compreendidos como razões fundantes de determinadas práticas e operarem de forma co-constitutiva às dinâmicas de acumulação.

Harvey desenvolve sua versão da acumulação por despossessão a partir de dois aspectos centrais utilizados por Rosa Luxemburgo (1968) para revisitar a acumulação capitalista em Marx. O primeiro aspecto diz respeito a entender como se deu a passagem do direito de propriedade no curso do processo de acumulação para o sentido de apropriação de propriedade de outrem e, ainda, como a troca de *commodities* se transformou em exploração. O segundo aspecto, diz respeito à relação entre capitalismo e modos de produção não-capitalistas, analisando as estratégias coloniais e de guerra que reiteram uso de força, fraude e violência.

A questão retomada por Harvey, grosso modo, busca responder se práticas associadas à acumulação primitiva devem ser entendidas historicamente ou como um processo contínuo. Sobre o tema, o geógrafo responde apresentando algumas desvantagens das assunções trabalhadas por Marx, que desenvolve suas teses sobre acumulação e reprodução de capital relegando as práticas baseadas na predação, fraude e violência para um estágio original não mais considerado relevante, ou, como avança Luxemburgo, que estaria de alguma forma fora do sistema capitalista (HARVEY, 2016, p. 258).

Marx descreve a acumulação primitiva a partir de diferentes processos: (i) comodificação e privatização da terra e expulsão da população camponesa, (ii) conversão em diferentes formas de direitos de propriedade – comum, coletiva, estatal, etc – em direito de propriedade exclusiva, (iii) supressão de direitos ao comum, (iv) comodificação de formas anti-capitalistas como o modo de vida

indígena, (v) processo imperialista, colonial e neocolonial, de apropriação de recursos, (vi) monetização da troca e taxaço, principalmente da terra, (vii) acordos escravagistas; (viii) usura, praticada pelo sistema da dívida nacional e o sistema de crédito financeiro (MARX, 2011). Contudo, como destaca Harvey – fazendo jus ao que Rosa Luxemburgo já anunciara – “*All the features that Marx mentions have remained powerfully presente within capitalism's historical geography*” (2016, p. 259).

Revisitar o tema da acumulação primitiva tem sido constante na literatura feminista que busca as origens da formação moderna da opressão das mulheres, ou patriarcado, e sua relação com o capitalismo (FEDERICI, 2014; HAYDEN, 1981; MIES, 1998). O trabalho de Silvia Federici, *Caliban e a Bruxa* (2017), oferece uma importante contribuição nesse sentido. Para a autora, a acumulação primitiva, assim como descrita por Marx, tem como elementos centrais o cercamento das terras, com conseqüente expulsão dos camponeses, e a expansão colonial.

No entanto, esse processo compreende outros objetivos igualmente importantes para alcançar a conformação do capitalismo e da sociedade moderna, e que não são focos da análise marxiana. Dentre vários podemos destacar: (i) a separação entre produção e reprodução, (ii) a instauração da divisão sexual do trabalho, (iii) o processo de disciplinamento dos corpos e controle estatal da reprodução e (iv) a desagregação da comunidade, a partir da degradação das mulheres. Federici aponta que esses objetivos foram conquistados a partir do processo que denomina como caça às bruxas.

Na primeira fase de desenvolvimento do capitalismo, as mulheres tiveram papel central nas lutas e resistências às práticas de cercamento, tanto na Inglaterra quanto no Novo Mundo. Não por acaso, durante esse período dos séculos XVI e XVII, sucedeu-se o mais violento ataque às mulheres de que se tem notícia na História: a sua perseguição como bruxas, atestando o paralelismo entre a acumulação e os cercamentos disciplinares impostos ao corpo feminino. A perseguição se constituiu na demonização sobre qualquer forma de controle de natalidade e de sexualidade não procriativa. O discurso próprio da acumulação primitiva era: quanto maior a população, maior era a riqueza. Essa seria, dessa forma, a primeira política capitalista sobre o problema da reprodução da força de trabalho (FEDERICI, 2016).

A partir dessa abordagem, Federici desenvolve um quadro ampliado do que significou o processo da acumulação primitiva e o que ele gerou de transformações no regime de propriedade, na divisão do trabalho, na degradação de laços comunitário, na situação das mulheres e na apropriação dos bens comuns e do trabalho não pago das mulheres.

Esta foi uma derrota histórica para as mulheres. Com sua expulsão dos ofícios e a desvalorização do trabalho reprodutivo, a pobreza foi feminilizada e, para colocar em prática a 'apropriação primitiva' dos homens sobre o trabalho feminino, foi construída uma nova ordem patriarcal, reduzindo-se as mulheres a uma dupla dependência: de seus empregadores e dos homens. O fato de que as relações de poder desiguais entre mulheres e homens existiam mesmo antes do advento do capitalismo, assim como uma divisão sexual discriminatória, não foge a esta avaliação. Isso porque, na Europa pré-capitalista, a subordinação das mulheres aos homens esteve atenuada pelo fato de que elas tinham acesso às terras e a outros bens comuns, enquanto no novo regime

capitalista, as próprias mulheres se tornaram bens comuns, dado que seu trabalho foi definido como um recurso natural, que estava fora da esfera das relações de mercado.

— FEDERICI, 2017, p. 191-192

Somente com o advento do capitalismo, portanto, a reprodução se tornou completamente privatizada. Em que pese os impactos dos processos de acumulação primitiva e implantação do capitalismo atingirem o conjunto dos camponeses na Europa, é possível perceber que, para as mulheres, o cercamento e a privatização dos comuns resultou em uma enorme derrota política, econômica e social. O estímulo à cooperação no trabalho se restringiu ao *locus* da produção, com a conseqüente separação e atomização no âmbito do trabalho reprodutivo. Como sujeitos primários do trabalho de reprodução, as mulheres tendem a depender mais do que os homens do acesso a recursos naturais comuns e desse modo foram – e continuam sendo – mais penalizadas pelos cercamentos. Os limites territoriais desse processo, como destaca Federici, avançaram com a empreitada colonial como estratégia de dominação dos territórios.

Em que medida os processos atuais de acumulação de capital guardam continuidades que associam patriarcado e racismo em suas práticas? Se é real que a produção do espaço urbano assume centralidade na tendência histórica de acumulação e reprodução do capitalismo, o capital que se reproduz a sua imagem e semelhança para ser destruído e recriado, desenvolve-se, contudo, de maneira diferente, como lembra a teoria do desenvolvimento geográfico desigual (Neil Smith, David Harvey). Conforme essa teoria, causas semelhantes têm efeitos diversos nas diferentes regiões do mundo e lugares. Embora a abordagem tenha o mérito de avançar no debate transescalar do desenvolvimento díspar do capitalismo, ela é refratária às discussões de gênero e raça como razões constitutivas de dominação e não apenas como mero efeito ou dimensão paralela ao processo. As razões e os impactos das práticas de reestruturações produtivas sobre lugares, pessoas, condições de trabalho e vida podem sofrer variações segundo o sexo, a raça e a classe.

O processo de despossessão associado às ocupações da Izidora, na tese aqui esboçada, não pode ser compreendido, no que diz respeito às diferentes dinâmicas de dominação em curso, sem o questionamento das razões de raça e gênero envolvidas. A primeira versão da Operação Urbana, datada de 2010, previa para o território a construção de um condomínio habitacional de luxo, projetado pelo arquiteto Jaime Lerner. Na época, a conveniência e razoabilidade do projeto foram questionadas pelo Ministério Público Federal, abordando tanto o provável impacto negativo no Quilombo dos Mangueiras e a desconsideração do elevado déficit habitacional da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

O papel da raça na formulação inicial de uma Operação Urbana classista que fora projetada não é secundário. O arranjo urbanístico primeiramente elaborado pelo Estado-capital tratou o território da Izidora como superfície plana, amorfa e sem pluralidade de vida, desenhando uma proposta que, no texto, beneficiaria indivíduos genéricos e abstratos. Contudo, como demonstrou o procedimento ministerial, o projeto, na verdade, era voltado para um público que representa, sobretudo, o homem branco de classe média e alta, quem, de

fato, poderia pagar e viver no empreendimento. Ao não considerar a existência do Quilombo, nem tampouco o perfil da demanda por moradia na RMBH, o projeto pode ser caracterizado por co-constituir prática classista e racista. Racista porque se baseia na destruição de um modo de vida tradicional e na negação de cidadania e de direitos para o mesmo grupo étnico historicamente oprimido, o povo negro, que constitui ampla maioria nas ocupações.

A reestruturação da proposta aos moldes do que foi apresentado anteriormente também apresenta indícios de combinação de razões racistas e misóginas, com a estratégia classista de despossessão. Exploramos, brevemente, algumas dessas evidências. (i) O redirecionamento do perfil do empreendimento habitacional para o público que se encaixe nos parâmetros de beneficiários do MCMV Fase II, desconsidera a realidade da população atingida e alvo da solução de moradia projetada. (ii) Para além da segurança da posse dos ocupantes, o projeto urbanístico, desde sua formulação, é uma ameaça aos diferentes modos de vida “rururbanos” que se desenvolvem nas três ocupações da Izidora. (iii) A tipologia de uso e ocupação desenhada pela Operação Urbana obedece a critérios de urbanização apto a albergar grandes empreendimentos no território, ignorando as virtualidades já exploradas e desenvolvidas pela população moradora. (iv) A oferta de equipamentos públicos prevista para o EGW é insuficiente para atender a demanda da população prevista, o que tende a sobrecarregar o trabalho das mulheres, responsável em sua maioria pelo trabalho de cuidado.

Em relação ao primeiro ponto, há repetição do problema de critérios abstratos da lei reproduzirem privilégio de classe, raça e gênero. Em nenhum momento a proposta do Estado-capital para a região considerou como prioridade a situação de vida daqueles já presentes no território, encampando uma suposta neutralidade, escondida nos critérios do MCMV. Contudo, nesse caso, apostar num “beneficiário ideal” e não consultar a população afetada, é produzir política pública reproduzindo paternalismo racista e patriarcal. Os critérios para benefício do programa habitacional, que combina requisitos federais e municipais, excluem centenas de arranjos familiares das ocupações da Izidora, compostos, sobretudo, por mulheres negras e pobres, com possibilidades variadas de comprovação de renda.

Os critérios nacionais, estabelecidos na Portaria nº 610/2011, do Ministério das Cidades, são: a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência. A faixa de renda a ser observada é de até R\$ 1.600,00.

Os critérios municipais, estabelecidos pela Resolução XXVII do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e alterados pela Resolução XXXII, são: a) famílias participantes dos núcleos/entidades de moradia devidamente cadastrados na Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL e residentes em Belo Horizonte há, no mínimo, cinco anos; b) famílias indicadas pelas entidades de moradia para atendimento aos benefícios conquistados por meio dos Fóruns do Orçamento Participativo da Habitação; c) famílias indicadas pelos núcleos/entidades de moradias cadastrados na URBEL, que moram de favor ou de aluguel e que estejam registradas há mais de três anos no núcleo/entidade, contados da data de publicação da Resolução XXXII, de 11/07/2013, do CMH.

A análise dos critérios para seleção no empreendimento Granja Werneck deixa evidenciada uma estratégia de afastamento das famílias moradoras de ocupação do programa habitacional. Rosa Leão, Esperança e Vitória, ocupações ameaçadas com a construção do EGW, dificilmente teriam sua população beneficiada pelo projeto: diversas famílias não tem como comprovar viverem há mais de 5 anos em Belo Horizonte (elas vêm da RMBH, por exemplo); a comprovação de renda desconsidera famílias cujo montante recebido é utilizado para pagamento de pensão alimentícia e ou tratamento de saúde; a exigência de indicação por entidades de moradia cadastradas na URBEL e ou pertencimento a essas entidades cadastradas, afasta famílias que militam junto a movimentos que se opõe à política corporativista do Município, como o são movimentos que apoiam ocupações urbanas de moradia.

Além disso, em nenhum momento foi prevista solução de realocação e/ou atendimento por outra política de moradia para famílias e pessoas que não se enquadram no critério do Programa e que seriam removidas para implantação do EGW. A população que de fato precisa não é aquela traduzida pelos requisitos abstratos do Programa. Dessa forma, ao excluir quem porventura não se enquadra no critério de necessidade da política, os requisitos postulados acabam por deixar de fora as pessoas mais carentes e vulneráveis.

O segundo e terceiro ponto se somam na estratégia de invisibilizar e impedir os diferentes modos de vida que as ocupações da Izidora levam ao território. Grande parte das famílias moradoras combinam modos urbanos e rurais de vida, possuindo cavalo e cultivando horta. Além disso, é representativa a presença de pequenos negócios como armazéns, salão de beleza e bares nas ocupações. A Operação Urbana, ao impor um tamanho mínimo de lote de 5.000 m², nas áreas de Grau de Proteção 2 (arts. 47 e 48) e 2.000 m² nas áreas de Grau de Proteção 3 (art. 49), tende a inviabilizar a lógica de serviços e comércios já implantada na região pelos moradores das ocupações e, pior, induzir a instalação de empreendimentos de grande impacto, cuja apropriação corre o risco de se concentrar em grandes empreendedores e comerciantes alheios à população local (FRANZONI; NASCIUTTI; RENA, 2015).

Da mesma forma, o EGW não considera a combinação entre moradia e trabalho no seu projeto. A sua implantação implicaria a destruição das hortas comunitárias e do estilo rururbano de diversas famílias. Há que se considerar que grande parte da população da Izidora é composta por trabalhadores pobres, sobretudo mulheres negras chefes de família. A lógica de uso e ocupação do território pretendida pelo Estado-capital é ameaçadora de modos de vida subalternos e que, nas ocupações, têm na população negra e feminina seu grupo mais afetado. A maioria das lideranças comunitárias são mulheres negras e esse fato não é mera coincidência.

Por fim, o ponto 4 corrobora a evidência de traços racistas e misóginos na prática despossessória. Segundo a licença de implantação do EGW, para atender a população prevista para o gigantesco condomínio popular, foram previstas determinadas áreas institucionais: 10 creches, 5 escolas de ensino fundamental (UMEI), 1 escola de ensino médio (UMEF), 4 centros de saúde (UBS), 2 academias da cidade, 1 área de unidade de pronto atendimento (UPA), 2 espaços para BHCidadania, 1 estação de integração de transporte, 1 área integrada de segurança pública, acessos de intersecção à rodovia MG-020, parques públicos.

A previsão inicial era a de que o EGW atenderia uma população de mais de 50 mil moradores. Ao cotejar os equipamentos novos previstos e a demanda aberta pelo impacto populacional, fica a dúvida quanto à suficiência dos serviços previstos. Conforme a lei da Operação: “a execução das obras de infraestrutura e a implantação dos equipamentos urbanos e comunitários correspondentes aos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, exceto se decorrentes do licenciamento do empreendimento e da consequente aprovação do parcelamento do solo, ficarão a cargo do Município”. Ao que leva a crer, as demandas futuras, já adiantadas pela letra da lei, serão cobertas pelo Poder Público.

A estratégia assim articulada anuncia que faltarão unidades institucionais de serviço para atender toda população. E, dessa forma, as mulheres que tendem a se encarregar dos trabalhos de cuidado sofrerão mais o impacto da implementação do projeto. Uma vez mais subjaz a noção de que aqueles sujeitos moradores da ocupação são menos cidadãos, o que abre a possibilidade de que seus direitos sigam não reconhecidos e suas demandas desconsideradas pelas políticas públicas.

Sem recurso para implementação integral do projeto de MCMV na região, devido aos cortes advindos das medidas de austeridade do governo de Michel Temer, houve recuo do Estado-capital a justificar novas tratativas de acordo para o conflito. A retração de investimentos no entorno da Izidora, com vários grandes projetos paralisados, também impacta os interesses de mercado da Operação Urbana prevista. Conforme mencionado no item anterior, nos primeiros meses deste ano, o governo do estado apresentou termo de acordo que previa a regularização fundiária integral das ocupações Rosa Leão e Esperança e de parte da ocupação Vitória. A Resiste Izidora, por sua vez, elaborou sua complementação à proposta e, ainda, o município de Belo Horizonte, no mês de abril, desistiu de ações de reintegração de posse em área contígua à Izidora e em trecho correspondente a uma pequena parcela da Rosa Leão, impactando positivamente a luta das ocupações (FRANZONI; FARIA, 2017b).

A despeito do emblemático processo de resistência levado a cabo pela rede Resiste Izidora (FRANZONI, FARIA, 2017b), a suspensão da ameaça de despejo³ e a promessa de regularização fundiária pactuada com o município, as ocupações da Izidora permanecem com o problema de produzir e reproduzir a vida no território. O recuo da estratégia que vinculava Operação Urbana ao MCMV não implica solução para as moradoras e moradores das três ocupações. Não é o Estado-capital que monopoliza, onipresente, a direção dos rumos da vida que se desenvolve na Izidora.

Para além da luta objetiva contra o Estado-capital na região e os avanços dela decorrentes, há no cotidiano uma luta que é constantemente invisibilizada como resistência e como potência criativa. Criar, produzir, manter, defender, cuidar de um território e de seus moradores não é tarefa que se realiza por ações que se dão no campo da visualização, como o são as ações direta de protesto e as reuniões de negociação do conflito. Esse trabalho cotidiano habita o espaço da ação reprodutiva, vinculada ao afeto, ao cuidado, ao desenvolvimento da vida concreta.

Nossa aposta segue o caminho aberto pelas questões trazidas por Francisco de Oliveira, Lúcio Kowarick e Sérgio Ferro: os espaços autoconstruídos

**REPRODUÇÃO
DA VIDA,
INVENTIVIDADE
E TRANSFORMAÇÃO**

e precarizados, como a Izidora, não são mero reflexo da dinâmica dependente associada à reprodução do capital e da força de trabalho. A Izidora não é apenas um bolsão de pobreza onde mora o exército - e o território - de reserva. As ocupações urbanas integram e produzem a dinâmica própria de produção capitalista do espaço, não numa condição funcionalista, mas numa dinâmica de antagonismo e luta (FERRO, 1969; OLIVEIRA, 2006). O papel da autoconstrução, compreendido de forma situada, chama atenção, justamente, para as aberturas trazidas pela condição conflitiva de vida nas periferias e a necessidade de trabalhá-la de forma comprometida com as opressões vivenciadas e com seus potenciais de transformação.

Tendo em vista o que fora acima debatido, há fortes evidências de que a estratégia do Estado-capital para Izidora reforça a estrutura de opressão de gênero e raça que já vivem as mulheres negras, pobres, moradoras das ocupações. O projeto urbanístico e habitacional previsto não é neutro e sua constituição classista e excludente pode ser entendida também em termos das opressões de raça e gênero que perpetua. Não parece difícil demonstrar, nesse cenário, o caráter de superexploração do trabalho a que essas mulheres estão submetidas.

Buscando “corporificar” a pesquisa, nos reportaremos a quatro situações, símbolo da luta cotidiana das mulheres da Izidora: (i) a ocupação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); (ii) a criação da ZOCA - Zona Ocupada de Cultura e Arte e (iii) as demandas trazidas pelas mulheres no tocante à regularização fundiária do território. Na argumentação, elas serão contrapostas a alguns dos elementos mais perversos constantes do projeto urbanístico e habitacional descrito no ponto anterior. Na análise dessas situações, enfrentamos problemas relativos à idoneidade dos dados e das fontes apresentadas. Ao contrário das informações utilizadas para analisar a economia política do projeto, dados públicos e vinculados a documentos formais, as fontes colhidas no território e na experiência com as comunidades da Izidora não são oficiais. Essa questão diz mais sobre o constante processo de invisibilização das ocupações e seus moradores - que até hoje não têm cadastro social realizado -, do que um problema de legitimidade e veracidade dos dados da pesquisa.

Um dos impasses das perspectivas feministas da “acumulação por despossessão” é que o sujeito “despossuído” não desperta uma gramática política potente, antagonista e produtiva (TONUCCI, 2017, p. 85). As análises tendencialmente economicistas não dão conta de reconhecer as contradições constitutivas dos casos de espoliação e as diferentes razões que implicam processos de violência, como o exemplo da Izidora. Explorar essa temática nos leva a assumir a perspectiva interseccional, ou seja, aquela que considera a natureza interligada das dimensões de gênero, raça e classe. Não se trata de reivindicar essencialismos ou identitarismos de qualquer natureza, mas argumentar que as experiências concretas são relevantes para o debate acadêmico e político, e que são precisamente atravessadas pelo corpo, nosso primeiro território.

A ausência objetiva de infraestrutura urbana e de serviços públicos de

qualidade, como saneamento, saúde e educação – ligados diretamente ao cuidado e a reposição das forças físicas –, bem como a realização de atividades remuneradas, condiciona a vida das mulheres a jornadas extasiadas. Associado a isso, a demanda constante por organização e ações de resistência frente ao perigo do despejo, impõe a sua contínua auto-organização e inventividade como condição para a própria sobrevivência. Como aponta Federici (2014),

A acumulação capitalista é estruturalmente dependente da apropriação gratuita daquelas imensas áreas de trabalho que devem aparecer como externalidades ao mercado, como o trabalho doméstico não remunerado que as mulheres realizam e ao qual os capitalistas confiaram a reprodução da força de trabalho.

Ao investigar a tensão entre superexploração e a criatividade, nos perguntamos em que medida o trabalho reprodutivo desenvolvido na Izidora assume a centralidade da organização comunitária, tornando-se portador de relações sociais baseadas no cuidado e na produção de espaços que fogem da formamercadoria. Esse questionamento busca desviar do dualismo produção-reprodução, colocando a reprodução da vida no centro da análise.

Reclamar a liderança feminina na coletivização do trabalho de reprodução não significa naturalizar o trabalho doméstico como vocação da mulher, mas recusar que sejam obliteradas as experiências coletivas, dos conhecimentos e lutas que as mulheres têm acumulado no que diz respeito à reprodução social, importante aspecto da resistência ao capitalismo. Por outro lado, o mesmo pleito questiona em que medida o mercado deve mediar todas as nossas relações com os produtos necessários a nossa sobrevivência (FEDERICI, 2014).

Não é de se espantar o fato de que as mulheres formam a ampla maioria das coordenações das três ocupações da Izidora. No caso da ocupação Rosa Leão, por exemplo, elas constituem sua totalidade, sendo cerca de 10 mulheres nessa tarefa. Alguns homens se somam em ações pontuais, porém são elas que conduzem as atividades prioritárias: assembleias, reuniões e negociações com o Estado. Camila, coordenadora e uma das principais referências da ocupação, perguntada sobre o porquê dessa formação, refletiu:

Nós, mulheres, somos mais comprometidas com o projeto coletivo da comunidade, mais sensíveis às necessidades das famílias. Também tem a questão do machismo que afasta os homens de um espaço onde a palavra final em geral é dada pelas mulheres ⁴.

Essa afirmação parece, à primeira vista, refletir uma essencialização do “ser mulher”. Contudo, ela diz muito sobre o processo histórico que transfere às mulheres a responsabilidade sobre as tarefas de cuidado na sociedade. O papel de coordenadora é um desafio particular para as mulheres que repartem seu tempo entre as atividades remuneradas e as tarefas de cuidado, relegadas, historicamente, ao interior da própria casa. A solução para essas questões tem passado pela criação de variadas formas de socialização do cuidado e formação de redes de apoio. Ao mesmo tempo, a dedicação cotidiana à reprodução material e espacial da vida comunitária as legitima como coordenação política do território, sendo elas que representam as ocupações em atividades externas, tarefa que costuma ser executada e apropriada por homens.

Conforme apresentado, a oferta de equipamentos públicos prevista para o EGW é insuficiente para atender a demanda da população prevista. Embora esse

ente para atender a demanda da população prevista. Embora esse fato possa representar causalidade relativa ao planejamento do projeto, a repetição desse processo em outras experiências é indicativa do racismo atrelado à produção capitalista do espaço. Nesses termos, a construção das cidades se daria nos moldes de casa grande e senzala, em que aos negros,

(...) acabaram sendo destinadas as áreas distantes do núcleo destinado à população branca: áreas desestruturadas, com infraestrutura urbana desigual, com menor possibilidade de acesso ao emprego, educação e lazer — áreas com baixíssima qualidade de vida urbana. Podemos falar em uma segregação planejada pelo Estado.
— SANT'ANA, 2007, p. 3.

Ao mesmo tempo, a ausência dos investimentos sociais aumenta a carga de trabalho das mulheres e a apropriação de seu trabalho não remunerado (EZQUERRA, 2013). Nesse sentido, uma análise interseccional evidencia que, devido a sua posição no elo entre gênero, raça e classe, certos sujeitos seguem tendo seus direitos sistematicamente violados. Esse é o caso dos moradores das ocupações da Izidora que tem seu atendimento de saúde negado no posto de saúde da região, localizado no mesmo prédio do CRAS.

Em resposta ao descaso e indignadas, as mulheres da ocupação Rosa Leão organizaram uma manifestação e ocuparam o prédio no dia 8 de março de 2016, por ocasião do Dia Internacional da Mulher (ALVES; MIRANDA, 2017). Como resultado dessa ação, os casos de urgência passaram a ser aceitos, contudo, não houve previsão de contratação de novos profissionais, sobrecarregando os trabalhadores do posto. Durante a manifestação, situação envolvendo as lideranças comunitárias e as famílias mobilizadas ilustra as dificuldades desse processo e a sobrecarga das mulheres: uma das coordenadoras da ocupação Rosa Leão cuida de um jovem que teve atendimento negado no posto, enquanto ocorria o ato de protesto no CRAS.

Embora tenham conquistado importante medida, a situação ainda é de negação de direitos para os moradores da Izidora. A prefeitura se manteve intransigente, desconhecendo o direito dos moradores de ocupação ao serviço público de saúde. O cadastro, para fins de atendimento médico, foi realizado um ano após o ocorrido. A reiterada violação de direitos sociais tende a gerar ainda maior sobrecarga para as mulheres responsáveis, em sua maioria, pelo trabalho de cuidado dos doentes, acompanhamento aos órgãos de saúde e gestão do tratamento médico. É bastante emblemático que sejam elas as mais dispostas, também, a defender a responsabilização pública por parte desse trabalho.

A construção de espaços comunitários, lugar de encontro e de usos variados pela população, é ação que subverte a tipologia descrita nos parâmetros da lei da Operação Urbana. Não sendo regido nem pela lógica estatal e nem pela propriedade privada, esses espaços se constituem em centros de experimentação de formas de uso, de autogestão e de produção. Esses lugares comunitários servem também para socialização do cuidado, acolhendo as pessoas, abrigando cozinhas coletivas ou uma boa conversa, em um contexto em que os imperativos da produtividade ameaçam colonizar integralmente o tempo, expropriando o lazer e o repouso.

Atualmente, a principal atividade da coordenação da ocupação Rosa Leão é

a reconstrução do seu centro comunitário. Por decisão tomada em assembleia em março de 2017, o antigo barracão passou a se chamar Centro de Poder Popular Zoca, homenageando em vida a Maria da Conceição, a Zoca, uma das precursoras da luta na região, ainda na década de 80. Além de um espaço multiuso, o projeto compreende banheiros e uma cozinha coletiva, lugar central na coletivização das atividades domésticas, sendo bastante comuns nas ocupações urbanas. Construir a cozinha coletiva não é nada irrelevante, ou mero detalhe do projeto. A produção de “cozinhas comuns” foi um elemento importante no processo de resistência das mulheres em diversos países da América Latina, frente ao avanço do neoliberalismo nos anos 1990 e a impossibilidade de adquirir alimentos por conta própria (FEDERICI, 2014). A autoprodução desses espaços também se desenvolve, não raro, a partir de mutirões de moradores, parceiros e apoiadores.

Ao nomear a ocupação e o espaço comunitário em homenagem a mulheres das lutas urbanas, as comunidades da Izidora disputam e se colocam contra o processo estrutural de invisibilização de seus rostos e trabalho. A reconstrução da história das mulheres da região tem sido um importante elemento produtor das relações e laços de comunidade⁵. Para levantar a Zoca, antigas parcerias dos momentos de resistência ao despejo se recompuseram em redes de afeto e de trabalho⁶.

O Centro Zoca está em processo de construção e terá nascimento pelas mãos das mulheres. Cansadas de esperar pelos homens da comunidade que se comprometeram em diversas assembleias em realizar os mutirões para os espaços, elas resolveram fazer a obra por conta própria. Uma oficina de autoconstrução para mulheres⁷ da comunidade está em atividade para levantar o espaço, enquanto as aulas promovem uma troca de conhecimentos entre estudantes de arquitetura e moradoras.

A experiência com esse processo nos leva a refletir sobre os limites e as possíveis potências da autoconstrução. Há um longo debate sobre o tema, sendo bastante conhecidas as formulações de Oliveira (2006) que a considera como estratégia do capital para o rebaixamento do salário dos trabalhadores ou Kowarick (1993) que a toma como um mecanismo dentro do que ele chama de espoliação urbana. Por outro lado, Lopes (2006) e Ferro (2006) ponderam, em diferentes ângulos, em que medida a autoconstrução pode desencadear um processo de politização do ato de construir e de formação de consciência de classe a partir dos mutirões, sobretudo quando combinadas com a autogestão.

Longe de aprofundar nesse debate, gostaríamos apenas de refletir em que medida a autoconstrução desses espaços coletivos pode se inserir na estratégia de fortalecimento dos laços comunitários e da produção de espaços de cuidado para aqueles que têm sua existência constantemente ameaçada pelos imperativos capitalistas, misóginos e racistas no espaço. Em se tratando das mulheres, nos parece ainda importante considerar como a autoprodução de espaços comunitários nas ocupações como creches e cozinhas comunitárias se insere em uma lógica tensa e contraditória. Se de um lado da tensão está o sobretrabalho da construção assumido por elas, do outro está a importância de assegurar iniciativas de socialização do cuidado, que raramente são prestadas pelo estado. Quando o são, fica tolhida qualquer possibilidade de discussão coletiva sobre a educação das crianças ou a autogestão do espaço.

5

Comunidade aqui é entendida na acepção de Sílvia Federici como “um tipo de relação baseada nos princípios de cooperação e de responsabilidade” (FEDERICI, 2014, p. 154).

6

Como parte do processo de discussão coletiva do projeto do ZOCA, foi realizada uma oficina de linha do tempo da história da ocupação Rosa Leão sob o olhar das mulheres, com a participação de moradoras, membros da coordenação e do movimento Brigadas Populares. A oficina fez parte do trabalho desenvolvido na disciplina Arquitetura Desobediente, ministrada pela professora Marcela Brandão, em que Daniela Faria esteve matriculada e compôs o grupo.

7

O projeto foi uma iniciativa das estudantes de graduação Rita Davis e Juliana Hermsdorf e da pesquisadora Natália Alves, e foi beneficiado pelo edital da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis. As aulas de autoconstrução são ministradas pela mestra de obras Cenir Aparecida. Parte dos trabalhos relativos à ZOCA também é acompanhado pelo projeto Urbanismo Biopolítico do grupo Indisciplinar, coordenado por Julia Franzoni e Natácha Rena, em que Natália Alves e Daniela Faria são integrantes.

Oficina de linha do tempo realizada com as mulheres da Ocupação Rosa Leão.
[Juliana Hermsdorf]





As oficinas foram realizadas nos meses de junho e julho de 2017, facilitadas por integrantes do movimento Brigadas Populares e pela pesquisadora Natália Alves (ALVES; MIRANDA, 2017).

A necessidade de espaços coletivos e a preocupação com diversas dimensões ligadas a questão da reprodução também se fazem presente quanto o tema é regularização fundiária⁸. Ao longo de diversas oficinas realizadas com a coordenação da ocupação Rosa Leão sobre o tema, as prioridades apresentadas pelas mulheres foram: o desafio de manter a produção e a gestão dos espaços coletivos frente a processos que tendem individualizar as pessoas no interior de suas casas; a manutenção das redes de cuidado e relações de vizinhança; a criação de grupos de mulheres para compartilhar problemas comuns; o acesso a serviços públicos de qualidade, dando ênfase às escolas infantis, creches e aos postos de saúde. Na oficina também surgiu o problema da violência contra mulher, fato que muitas vezes leva a necessidade de recorrer aos equipamentos públicos de proteção. No entanto, não existem estruturas de acolhimento às mulheres vítimas de violência e muitas relataram situações graves em que a intervenção externa seria necessária para interromper ciclos de violência.

Outra questão considerada importante pelas mulheres foi a manutenção dos quintais produtivos das casas e de lotes destinados a hortas comunitárias. A construção de quintais produtivos é uma prática bastante disseminada na Ocupação Vitória e que tem se expandido para as demais ocupações da Izidora, com a realização de encontros e trocas de mudas. Além da garantia de alimentação saudável, os quintais e hortas têm sido um importante meio de manutenção de um modo de vida “rururbano”, além de serem importantes espaços de encontro. A produção de alimentos nas ocupações também coloca em questão em que medida o mercado deve mediar a relação entre as pessoas e os produtos necessários à reprodução da vida.

Tanto as reivindicações formuladas pelas mulheres para um futuro processo de regularização fundiária, como as práticas e usos desenvolvidos pelos moradores das ocupações, entram em contradição com pressupostos básicos do projeto anteriormente desenhado para área. A centralidade das preocupações para urbanização da Izidora, a manutenção de um modo de vida comunitário e a garantia de equipamentos públicos relacionados ao cuidado, condizem com a predominância do tipo de uso e ocupação do terreno dado pelos moradores: uso misto, combinando trabalho, moradia, cultivo e domínio coletivo; tamanho de lotes menores do que o mínimo indicado na lei da Operação, tanto para uso residencial como comercial e reserva de áreas para bens de uso coletivo.

Conforme apresentado, o recuo da ameaça iminente de despejo e de implementação integral do projeto da Operação Urbana, não resolveu o problema das ocupações da Izidora. A luta não é só resistir à despossessão, mas garantir a produção e reprodução da vida no território. Os processos e as dinâmicas de troca nas ocupações não se explicam, nem se subsumem, ao imperativo das trocas econômicas, guiadas pelo auto interesse, pela equivalência dos bens intercambiados e mediadas pelo dinheiro. Ainda que o espaço-tempo das ocupações urbanas, como a Izidora, esteja inscrito na tendência de mercantilização de todos os âmbitos da produção da vida, as experiências de compartilhamento das moradoras vão além, porque tratam de dimensões da reprodução e garantia da vida numa lógica também associada ao uso a ao cuidado.

Linha do tempo gráfica produzida a partir da linha do tempo resultado da oficina na Ocupação Rosa Leão.

[Daniela Faria]

◀ IV

O que se deve conceitualmente a investigação a esse conflito e às pessoas que estuda? Para dizer o mínimo, deve-se compromisso, saber situado e engajado, e não representação (por substituição; nós não somos elas, as moradoras da Izidora) e autorreferência. Não se trata de reconhecer nessa prática visceral de luta pela vida as razões que a constituem como “lugar marginal”, “ilegal”, “informal”, “perigoso”, “insalubre” e que deve ser integrado a nossa cidade. A Izidora não deve ser espelho de nós mesmos; ao contrário, o estudo comprometido com a opressão ali vivenciada deve fazer surgir uma imagem em que não nos reconheçamos; um reflexo onde a resistência e a criatividade em reproduzir a vida em condições adversas apontem, agora e mais além, para outras cidades possíveis.

As ocupações urbanas são internas ao mundo do mercado; não se tratam de um Outro ou de um fora onde seja possível escapar do código do capital. As experiências se passam, contudo, num contexto onde os mecanismos de despossessão têm se configurado também por meio da deformação das trocas coletivas operadas pelos moradores, principalmente as mulheres. Há, na Izidora, uma contínua construção de trocas comunitárias que, por serem refratárias aos desejos apropriantes responsáveis por a tudo impor forma-mercadoria, estabelecem resistências em rede e modos de vida inscritos em práticas anticapitalistas.

Embora a troca-uso e a troca-valor tenham uma implicação recíproca – como já dito, não há fora deste mundo – essa determinação não é simétrica; há dimensões que escapam à captura privatista dos modos de vida das ocupações. As mulheres pobres e negras, como as moradoras de ocupação, tendem a sofrer mais as consequências dos novos cercamentos, ao mesmo tempo que suas atividades inventivas e colaborativas de levar a cabo as tarefas da reprodução da vida e do cuidado nesses territórios, são enfrentamentos ao avanço da forma-mercadoria e, ainda, fonte de subjetividades rebeldes. Não há linearidade ou mera causalidade entre as práticas coletivas, solidárias, de reprodução e produção da vida na Izidora e as dinâmicas capitalistas. Há algo **com**, sem dúvida, mas há também vários **contras** e **além**. ↘



América Reinvertida.

[Ilustração de Daniela Faria com base na obra de Joaquim Torres Garcia.]

VII ►

ALVES, N; MIRANDA, I.
Capitalismo, resistências e as lutas das mulheres periféricas por território em Belo Horizonte: relatos da experiência da Ocupação Rosa Leão, Izidora (no prelo), 2017.

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

BRENNER, Neil, org.
Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization.
Berlin: Jovis, 2014.

COSTA, G. M.; MAGALHÃES, F. N. C.
Processos socioespaciais nas metrópoles de países de industrialização periférica: reflexões sobre a produção do espaço metropolitano de Belo Horizonte, Brasil.
Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v. 13, n. 1 / maio 2011. p. 9-25.

Curso no SESC-SP: Dependência na América Latina: um museu de grandes novidades.
Aula: A especificidade da produção urbana no capitalismo dependente.
Mariana Fix e Isadora Guerreiro.
Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=CtUb2J_MciY&feature=youtu.be>.
Acesso em: set. 2017.

EZQUERRA, S.
La crisis o nuevos mecanismos de acumulación por desposesión de la reproducción.
Disponível em: <https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/124/La_crisis_o_nuevos_mecanismos_de_acumulacion_por_desposesion_S_Ezquerra.pdf> Acesso em: ago. 2017.

FEDERICI, Sílvia.
Caliban e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva.
São Paulo: Elefante, 2017.

FEDERICI S., HENDEL V., TOUZ, L. S.
Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria.
Madrid: Traficantes de sueños, 2012.

FEDERICI, S.
O feminismo e as políticas do comum em uma era de acumulação primitiva.
In: Feminismo, economia e política: debates para a construção da igualdade e autonomia das mulheres. Renata Moreno (org.). São Paulo: SOF Sempreviva Organização Feminista, 2014.

FERRO, S.
Nota sobre “o vício da virtude”.
Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/12.pdf>>. Acesso em: ago. 2017.

FIX, M.
Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.
(tese) Economia. Campinas: Unicamp, 2011.

FRANZONI, J. Á.; FARIA, D.
Ação direta em rede e direito à cidade: #Resistelizidora e a potência tecnopolítica das lutas urbanas.
In: URBANISMO EM COMUM: novas formulações do urbanismo enquanto tecnologia social, 2017, Salvador. Anais do Congresso Urbanismo em Comum - Salvador, 2017.

FRANZONI, J. Á. e FARIA, D.
E agora Izidora?
Blog InDebate, 2017. Disponível em <<http://indebate.indisciplinar.com/2017/02/15/e-agora-izidora/>>. Acesso em: jul. 2017.

FRANZONI, J. Á.; PRUDENTE, A. N.; RENA, N.
O financiamento público da guetização social na região do Isidoro em Belo Horizonte.
In: VIII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2015, Fortaleza. Anais do VIII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Fortaleza, 2015

FREITAS, D. M.
Desvelando o campo de poder dos Grandes Projetos Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (tese). Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

HAYDEN, D.
The grand domestic revolution.
Cambridge: MIT Press, 1981.

HARVEY, D.
The New Imperialism: acumulation by dispossession.
In: The Ways of the World, 245-71. London: Profile Books Ltd, 2016.

HARVEY, D.
The Ways of the World.
London: Profile Books Ltd, 2016.

ISAÍAS, T. L. S.
Mulheres em luta: feminismos e Direito nas ocupações da Izidora. (dissertação). Direito. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.

KOWARICK, L.
A espoliação urbana.
Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

Ocupações urbanas na região metropolitana de Belo Horizonte.
Rafael Reis Bittencourt, Denise Morado Nascimento, Fabrício Frederico Goulart. Relatório de pesquisa. Realização: PRAXIS, 2016. Disponível em: <<https://issuu.com/praxisufmg/docs/relato-ocupa-jun2016>>. Acesso em: junho 2017.

LOPES, J. M.

O anão caolho.

Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/11.pdf>> Acesso em: ago. 2017.

MASSEY, D. B.

Space, place, and gender.

Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

MIES, M.

Patriarchy & Accumulation on a World Scale. Women in the International Division of Labour.

Londres: Zed Books, 1998.

OLIVEIRA, F.

O vício da virtude, Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil.

Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/nec/n74/29640.pdf>> Acesso em: ago. 2017.

ROLNIK, R.

Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.

1a edição. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANT'ANA, M. C.

A cor do espaço: limites e possibilidades na análise da segregação sócio-espacial, o exemplo de Brasília.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

TONOUCI, J. B. M.

Como urbano: a cidade além do público e do privado.

(tese). Geografia.

Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.

O DISCURSO MIDIÁTICO EM PROL DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Denise Morado Nascimento
PRAXIS EA-UFMG

Eduarda Assis Carmo
PRAXIS EA-UFMG

João Vitor Rabelo
PRAXIS EA-UFMG

Na compreensão da relação entre as PPPs no vetor da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e o discurso veiculado pela mídia sobre as mesmas parte-se do pressuposto do papel central da linguagem nesse debate. A linguagem não existe por si só e de maneira neutra, mas é permeada pelas relações de poder que constituem a própria sociedade. Pierre Bourdieu ressalta que a linguagem é um mecanismo de poder que atua na construção simbólica da realidade, é, de fato, discurso e acrescenta que tal poder simbólico consiste:

no poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário.

— BOURDIEU, 1989, p. 14

Os meios e os agentes de comunicação (mídia) configuram-se conjuntamente em agente importante no processo de constituição simbólica da realidade, visto que ocupa uma posição privilegiada no cenário da elaboração e disseminação de discursos através de sua produção jornalística.

É neste sentido que observamos e analisamos os discursos presentes na mídia sobre as PPPs, essencialmente no que é, de fato, veiculado. Com isso, retomamos o segundo termo do modelo clássico de Lasswell (1948) "o que é dito" (pela mídia), com o objetivo de realizar a análise temática dessa produção midiática e, em seguida, inserir os dados obtidos pela interpretação sociológica do processo de imposição ideológica aqui realçado.

A fim de que se torne clara a pertinência do discurso midiático no contexto da legitimação ou da omissão de conteúdos sobre as PPPs, é necessário atentar, primeiramente, para a importância da compreensão da linguagem como local de disputas de poder, cuidando para que essa analogia não relegue a linguagem ao simples papel de cenário.

Nessa perspectiva, o Círculo de Bakhtin nos oferece uma abordagem adequada, pois sua proposta não divorcia a língua da fala e entende o conteúdo e a dinâmica da palavra como fenômenos ideológicos por excelência (BAKHTIN, VOLOSHINOV, 1988). Na perspectiva desses autores, o vínculo intrínseco entre o signo e as relações sociais não é nada trivial. Essa abordagem recusa a linguagem como algo "neutro" e alheio às disparidades de poder, imputando-lhe um papel central na manifestação de ideologias.

Bourdieu (1989), incorporando também as relações de poder na linguagem e sua dinâmica, defende que elas se encontram não nas palavras em si, mas na legitimidade que lhes é conferida, tanto pelo emissor quanto pelo receptor. Assim, é através da conformidade com determinado discurso que o poder simbólico se faz presente, de modo que o caráter impositivo de seu conteúdo não constitui simples e estéril informação, mas reforça ou transforma visões de mundo. Isso faz da linguagem um espaço de disputa ideológica à medida em que visões de mundo contrastantes, ou mesmo opostas, entram em conflito. A ideia de "visão de mundo" pode ser ampliada através do conceito de *habitus* na teoria social de Bourdieu:

O modo como a sociedade torna-se depositada nas pessoas sob a forma de disposições duráveis ou capacidades treinadas e propensões estruturadas para pensar, sentir e agir de modos determinados, que então as guiam em suas respostas criativas aos constrangimentos e solicitações de seu meio social existente.

— WACQUANT, 2007, p. 66

O *habitus* é conceito fundamental para a compreensão da influência do discurso na transformação da realidade. Exercendo poder de estruturar a percepção, a apreciação e a ação (pois remete ao presente), exatamente por existir em conformidade com certo sistema simbólico (estruturado anteriormente em relações sociais), o *habitus* se relaciona de maneira dialética com a ordem contingencial da experiência, resultando no que Bourdieu (2002) concebe como "prática". A prática, por sua vez, não representa nem resíduo da relação indivíduo-estrutura nem fruto da intencionalidade pura de um indivíduo capaz de agir como nos fariam crer leituras mais tributadas, respectivamente, do paradigma estruturalista e do individualismo metodológico, resguardando na análise princípios de individuação e socialização (WACQUANT, 2007, p. 67-68). O vínculo entre o *habitus* e o discurso se expressa, com efeito, através da homologia entre a vida prática e a linguagem que a expressa, relação que vela a dialética intrínseca entre os termos.

Em confluência com a teoria social de Bourdieu, a ideologia aqui tratada não pressupõe que haja uma falsa consciência, alienação, em oposição a uma suposta realidade material objetiva. Ora, enquanto um determinado *habitus* se

apresenta como matriz de percepções, não há uma realidade "mais real" que aquela então percebida e considerada natural, e essa coerência é o que de fato garante a legitimidade de certas práticas (por determinados conteúdos). É a partir desse raciocínio que se compreende a relevância dos discursos na reprodução ou transformação de determinado *habitus*, dado seu potencial de ser estruturante e reverberar nas dimensões perceptiva e comportamental à medida que é dotado de legitimidade.

É preciso acentuar, entretanto, que essa legitimidade não implica numa ausência de contradições. A linguagem é tida como um espaço de disputa exatamente por coexistirem arbitrários impostos que se contradizem entre si e com a ordem da prática. É nessa perspectiva que se insere a discussão a respeito do campo da produção simbólica, pois um discurso não se impõe aleatoriamente, isto é, ele não é legitimado "ao acaso": ele é legítimo enquanto vitorioso em um ambiente em constante disputa ideológica.

A produção simbólica, segundo Bourdieu (1992), constitui um campo em disputa em que instâncias ou agentes concorrem pela imposição de seus respectivos arbitrários, de modo que o resultado desse "jogo" é o monopólio da legitimidade cultural dominante. Essa imposição de um arbitrário, ou imposição de significações, também chamada de violência simbólica, implica em "todo poder que chega a impor significações e a impô-las como legítimas, dissimulando as relações de forças que estão na base de sua força" (BOURDIEU, 1992, p. 19). Com efeito, a imposição de um arbitrário sob a forma de um discurso por parte de um agente configuraria uma situação de violência simbólica, de modo que a legitimidade de tal arbitrário se tornaria patente à medida em que este se identifica com a própria realidade estruturada.

A análise temática do discurso da mídia em relação às PPPs foi feita sob a hipótese de que a mídia legitima práticas históricas consolidadas por determinados meios e agentes na produção do espaço urbano, aonde as PPPs se inserem, omitindo os conflitos e resistências deles decorrentes.

Para tanto, a análise temática ou a "contagem de um ou vários temas ou itens de significação, numa unidade de codificação previamente determinada" (BARDIN, 1977, p. 77) foi escolhida como método visto que, diferentemente da "análise de discurso", possibilita a análise de grande volume de dados. Com efeito, reiterar o processo de associar os temas encontrados no corpo do texto à determinados códigos que representam o posicionamento da mídia garantem a transformação do imenso corpus empírico em dados tratáveis e passíveis de serem analisados a partir da hipótese de pesquisa.

Embora necessariamente vinculada à obra de Lasswell (1948), a aplicação da análise temática não se restringe aos limites epistemológicos do paradigma funcionalista, do qual ele é reconhecido como grande expoente em termos de teoria da comunicação (WOLF, 1999, p. 10), de modo que tal ferramenta pode ser muito útil em análises tributárias de outras perspectivas, como é o caso do presente trabalho. Utilizamos a análise temática para salientar a relação entre a produção midiática e a realidade.

DO CORPUS EMPÍRICO. O levantamento se valeu dos registros em jornais e portais de notícias dispostos em determinados sítios¹. Para os jornais de menor porte, pois também são importantes na atuação da mídia na região metropolitana em questão, utilizamos os recursos oferecidos pelo Guia de Mídia².

Para a construção do corpus utilizou-se o sistema de busca do Google somado a um *script* com a inserção não arbitrária dos filtros. Limitamo-nos às reportagens virtuais que tocassem os temas **parcerias público-privadas (PPP)** e **operações urbanas**, sendo estes termos comuns ou genéricos utilizados pela mídia como contratos entre os setores privado e público. Assim, usamos as palavras-chave “PPP”, “Parceria Público Privada”, “Operação Urbana” e “Vetor Norte” como entradas para o recorte³. O resultado foi o estabelecimento de um corpus empírico sob a forma de um banco de dados com 390 reportagens dos seguintes veículos: O Tempo (141 reportagens), Estado de Minas (107 reportagens), Diário do Comércio (93 reportagens), Hoje em Dia (21 reportagens), G1 (18 reportagens) e Revista Encontro (10 reportagens). Valendo-se da teoria social de Bourdieu, no que se refere ao processo de construção da realidade permeada pelas relações de poder, desvelamos, a seguir, os agentes veiculados a esses canais de informação jornalística.

O jornal O Tempo foi fundado por Vittorio Medioli, atual Prefeito de Betim (RMBH), dono do Grupo SADA, composto pelas empresas SADA Transportes, Deva Iveco, SADA Cruzeiro, Erta Automotive, OMR, SADA Logística, SADA Siderurgia, Sempre Editora, dos segmentos de transporte rodoviário de cargas, logística, siderurgia, setor gráfico e editorial, fabricação de autopeças, comercialização de veículos, agrícola, produção de biocombustíveis e cogeração de energia. Medioli foi Deputado Federal pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), entre 1991-2006. Além do jornal O Tempo Belo Horizonte, a Sempre Editora veicula edições regionalizadas: O Tempo Contagem, O Tempo Betim, O Tempo Pampulha – e o jornal popular Super Notícias.

Em 1929, o jornal Estado de Minas foi incorporado aos Diários Associados pelo jornalista Assis Chateaubriand, sob a égide de “grande jornal dos mineiros”. Entre os jornalistas mineiros, o jornal Estado de Minas é dado como veículo sob forte influência da família Neves, em razão da censura de determinadas informações sobre o político Aécio Neves (PSDB) imposta pela sua irmã Andrea Neves (conhecida como “Rainha de Copas” ou “mãos de tesoura”)⁴. Aécio Neves iniciou sua carreira política como Deputado Federal (1987-2002), tendo sido Governador de Minas Gerais (2002-2010), e Senador também por Minas Gerais (2011). A Revista Encontro também pertence ao grupo Diários Associados, e foi fundada em 2002 com diferentes vertentes temáticas: sociedade, comportamento, política, moda, gastronomia, entre outros temas.

Fundado pelo jornalista José Costa, em 1932, o jornal Diário do Comércio é especializado em economia, gestão e negócios em Minas Gerais, apresentando-se como defensor dos interesses do empresariado local e regional. O atual presidente, Luiz Carlos Motta Costa, filho do fundador do jornal, é também Diretor Emérito da Associação Comercial de Minas, do Conselho Consultivo do Instituto Brasileiro de Executivos Financeiros – IBEF-Minas; membro do Conselho de Política Industrial da Federação das Indústrias de Minas Gerais; do Conselho Consultivo do Centro Empresarial de Minas Gerais; do Conselho

Deliberativo da União dos Varejistas de Minas Gerais; do Conselho Fiscal do Sindicato das Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas de Belo Horizonte, do qual é delegado-suplente junto à Federação das Indústrias de Minas Gerais⁵.

O jornal Hoje em Dia foi fundado em 1988 pelo então governador Newton Cardoso, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sendo passado posteriormente para a Igreja Universal e, em seguida, para o grupo Bel (do empresário do ramo de telecomunicações Marco Aurélio Jarjour Carneiro). A partir de 2016, passa a pertencer ao grupo Soebras do ex-prefeito de Montes Claros (MG), Ruy Muniz, grupo atualmente sob intervenção judicial. Luciano Rezende, diretor das faculdades do grupo, dirige o jornal⁶.

O Portal G1 pertence ao grupo Globo, maior conglomerado de mídia e comunicação do Brasil e América Latina. Em 2016, o Grupo Globo foi citado entre os maiores proprietários de mídia do mundo, sendo a única empresa brasileira da lista⁷.

DOS TEMAS E SUAS CODIFICAÇÕES. A totalidade dos temas expressos por suas respectivas categorias e códigos foram dispostos conforme a primeira tabela na sequência.

Para definir as categorias qualitativas para análise recorreremos à nuvem de palavras extraídas dos títulos e *leads* das reportagens do banco de dados. Em seguida, as palavras encontradas foram agrupadas nas categorias da segunda tabela, a seguir.

Além disso, pareceu-nos importante levantar o número de reportagens por ano em que foram veiculadas. Os resultados aparecem no gráfico, na próxima página.

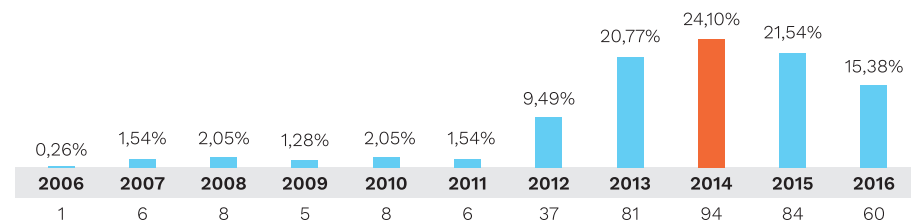
CODIFICAÇÃO POR CARÁTER

TEMA	DESCRIÇÃO	SUB	DESCRIÇÃO	REPORTAGENS	%
CARÁTER POSITIVO (A)	Trata de maneira positiva aspectos, fatos e novidades relativos às PPPs.	(A1)	Metas alcançadas, inaugurações, elogios aos empreendimentos.	112	28,72%
		(A2)	Críticas positivas às estruturas das PPPs.	74	18,97%
CARÁTER NEUTRO (B)	Ressalta os aspectos técnicos, abstendo-se de posicionamento direcionado.	(B1)	Informações didáticas.	87	22,31%
		(B2)	As PPPs são citadas de maneira secundária.	61	15,64%
CARÁTER NEGATIVO (C)	Trata de maneira negativa aspectos, fatos e novidades relativos às PPPs.	(C1)	Metas não alcançadas, irregularidades, fraudes, atrasos.	43	11,03%
		(C2)	Críticas negativas às estruturas das PPPs.	13	3,33%
				390	100%

CODIFICAÇÃO POR TEMA

TEMA	DESCRIÇÃO	REPORTAGENS	%
RECURSOS (D)	Capital ou volume de investimento.	210	53,85%
ETAPAS (E)	Fases, períodos ou momentos.	285	73,08%
AGENTES (F)	Quem atua, opera ou agência.	99	25,38%
LUGAR (G)	Áreas, setores ou regiões envolvidas.	371	95,13%
QUALIFICAÇÕES (H)	Adjetivação.	139	35,64%
RESISTÊNCIAS (D)	Conflitos, manifestações ou resistências.	11	2,82%

REPORTAGENS POR ANO



Destaca-se que certos eventos políticos e econômicos podem ter tido influência sobre o conteúdo e a frequência dos temas nas reportagens. Inferimos que assuntos relacionados às eleições municipais, estaduais e federais, além da Copa do Mundo de 2014, no Brasil, e os Jogos Olímpicos em 2016, no Rio de Janeiro, influenciaram o discurso midiático.

O DISCURSO MIADIÁTICO

PELO CARÁTER: As reportagens analisadas possibilitam-nos inferir que as PPPs são abordadas pela mídia de forma positiva, isto é, 47,69% das reportagens apresentam visões positivas em relação as PPPs, em oposição à 14,36% em que a mídia se posiciona de maneira negativa e 37,95% neutra.

Quanto ao seu caráter positivo: 28,72% das reportagens revelam metas alcançadas, inaugurações realizadas e elogios aos empreendimentos.

A Prefeitura de Belo Horizonte, por meio das secretarias municipais de Educação e de Desenvolvimento, inaugurou neste sábado a Unidade Municipal de Educação Infantil Belmonte - a primeira do Brasil construída por meio de Parceria Público-Privada (PPP). Outras quatro unidades construídas [Unidade Municipal de Educação Infantil, Belo Horizonte] por meio de PPP serão entregues até o fim de 2013. — "Primeira escola do Brasil construída com parceria público-privada é inaugurada em BH", Estado de Minas, 21/09/2013.

Há dois anos, a capital foi pioneira no país ao firmar a parceria na área da educação. Atualmente, já são quatro PPPs licitadas, além de mais cinco projetos (de PPP ou concessão) em andamento. — "BH 'privatiza' serviços básicos para reduzir déficit estrutural", O Tempo, 14/12/2015.

Segundo Vidigal, a ideia do projeto surgiu de modelos adotados na Inglaterra. "Lá, eles utilizam muito bem as PPPs. Eles são exemplo de políticas ambientais adotadas no setor de resíduos sólidos". — "PPP promete fim de lixões na região metropolitana", O Tempo, 18/04/2012.

Este tipo de projeto [penitenciário] envolvendo Estado e Parceria Público Privada (PPP) é pioneira no país. — "Ribeirão das Neves recebe a primeira penitenciária público-privada", O Tempo, 17/01/2013.

Quanto ao seu caráter positivo: 18,97% das reportagens apresentam críticas positivas à estrutura/modelo das PPPs.

A adoção do modelo de PPP, apesar das críticas feitas durante o período de campanha pelo atual governo, foi inevitável, segundo o secretário, diante do momento financeiro desfavorável. "Esse modelo é a solução a curto prazo e não dá para abdicar dele", disse o subsecretário da pasta [Administração Prisional], Antônio de Padova Marchi Júnior. — "Governo de MG recorre a PPP para resolver crise no sistema penitenciário", Estado de Minas, 11/04/2015.

Parques públicos de Belo Horizonte poderão ser privatizados. [...] Para Délio [vice-prefeito de Belo Horizonte], o processo é uma forma moderna de a prefeitura fazer PPP e ceder os espaços para a iniciativa privada explorar. — "PBH abre processo para privatizar parques", Estado de Minas, 19/10/2015.

A nova iluminação pública da capital ganha definição mais clara por parte da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). [...] o município abriu processo de consulta pública do projeto para informar ao mercado sobre a novidade que traz modernização, ampliação, operação e manutenção de 180 mil pontos de luz na cidade. — "Edital para licitar iluminação pública de BH será publicado em dezembro", Estado de Minas, 28/10/2015.

A Prefeitura de Brumadinho, em parceria com a iniciativa privada, prepara a construção de uma unidade na cidade para atender o público visitante do Instituto de Arte Contemporânea e Jardim Botânico Inhotim e do município e principalmente facilitar o transporte de moradores do Vetor Sul, que dependem basicamente do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, na Grande BH. — "Brumadinho pode ganhar aeroporto", Estado de Minas, 16/02/2013.

A exemplo de outras iniciativas de Parcerias Público Privadas no Estado, essa será mais uma iniciativa exitosa e importante, certamente aí considerando a interligação com outros modais, pensando no BRT, no metrô", destacou [governador Alberto Pinto Coelho]. — "Processo para escolher projeto de trem elétrico até Confins termina em 120 dias", Estado de Minas, 18/06/2014.

A Parceria Público-Privada (PPP) que possibilitou a reforma do estádio está entre as finalistas do "Partnership Awards 2014", premiação de nível mundial organizada pelas publicações britânicas Partnerships Bulletin e PPP Bulletin. — "PPP do Mineirão é finalista de concurso britânico", O Tempo, 23/04/2014.

Segundo o gerente executivo do programa PPP de Minas Gerais - que gerencia esse tipo de contrato -, Marcos Siqueira, o modelo de preservação de áreas protegidas, mediante concessão administrativa, é inovador na América Latina e vai trazer benefícios aos mineiros. — "Minas faz PPP para Rota Lund", O Tempo, 08/08/2013.

Quanto ao seu caráter neutro: 22,31% das reportagens trazem informações didáticas sobre as PPPs.

PPP do Mineirão: entenda como é a parceria público privada entre o governo do Estado e a Minas Arena. — “Minas Arena tem desconto no repasse e pressão por lucros”, **O Tempo**, 11/01/2015.

Confira a seguir detalhes sobre as sete propostas que serão apresentadas pelo governo de Minas. — “Minas apresenta sete propostas para melhorar a mobilidade urbana”, **O Tempo**, 08/07/2013.

O Sindicato dos Empregados em Transportes Metroviários e Conexos de Minas Gerais (Sindimetro-MG) ofereceu um café da manhã para ouvir o que os usuários acham da privatização do transporte público. — **Sindicato pergunta a passageiros o que acham de privatizar o metrô**, **O Tempo**, 27/10/2015.

Quanto ao caráter negativo: 11,03% das reportagens revelam metas não alcançadas, irregularidades, fraudes, atrasos.

O motivo das duas solicitações é o mesmo: o atraso nas obras, uma vez que a previsão de entrega inicial era o primeiro semestre de 2012. — **“Atraso nas obras do Hospital do Barreiro será investigado pela ALMG”**, **O Tempo**, 06/12/2013.

A Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e de Serviços de Divinópolis (Acid) pediu ao Governo de Minas que rompa o contrato de Parceria Público-Privada (PPP) assinado em 2007 com a Nascentes das Gerais para a realização de obras na MG-050. — **“Acid recorre ao Estado contra atrasos em obras na MG-050 em Divinópolis”**, **G1**, 08/12/2016.

Tamanho imprevisto seria desnecessário se a prefeitura tivesse cumprido o prazo, fixado por ela mesmo, de construir a nova rodoviária de BH, em regime de Parceria Público-Privada (PPP), no bairro São Gabriel, região Nordeste. — **“Passageiros reclamam da falta infraestrutura no terminal José Cândido da Silveira”**, **Hoje em Dia**, 31/12/2015.

POR TEMA. Quanto aos recursos: 53,85% das reportagens tratam do capital ou do volume de investimento destinado às PPPs: “380 milhões”, “200 milhões”, “320 milhões”, “190 milhões”, “360 milhões”, “1 bilhão” etc. – sempre altas cifras em reais, demonstrando a relevância da dimensão econômico-financeira e não de seus impactos socioespaciais.

Quanto às etapas: 73,08% das reportagens desvelam as fases, períodos ou momentos em que se encontram as PPPs: “inauguração”, “editais”, “projeto”, “contrato”, “expansão”, “consulta pública”, “implantação”, “estudo”, “obras”. Há uma preocupação significativa da mídia em demonstrar o status das PPPs.

Quanto aos agentes: 25,38% das reportagens apresentam os agentes que atuam, operam ou agenciam as PPPs: “Bernardo Paz”, “CCR”, “Odebrecht”, “Cowan”, “Andrade Gutierrez”, “Tectran”, “Barbosa Mello”, “Fidens”, “Águas de Pará de Minas S/A”, “PBH Ativos”, “Rodovia 050 S/A”, “Concreto Empreendimentos”, “Gustavo Penna”, “Gocil Segurança e Serviços”, “RMG Construções e Empreendimentos Ltda”, “Codevasf”, “Minas Arena”, “CBTU”, e tantos outros.

Quanto ao lugar: 95,13% das reportagens mostram as áreas ou setores vinculados às PPPs, revelando um amplo espectro de possibilidades que

utilizam o mecanismo: administração, saúde, lazer, cultura, educação, transporte, água, iluminação, estacionamento, segurança, lixo. Podemos inferir que as PPPs permeiam todos os setores de produção da cidade com importante impacto territorial.

Quanto à qualificação: 35,64% das reportagens qualificam as PPPs pelo uso de adjetivos: “fundamental”, “atrasado”, “trunfo”, “adequado”, “inédita”, “irregular”, “alívio”, “luz do fim do túnel”, “boa saída”, “vantajoso”, “essencial”, entre outros.

Quanto à resistência: 2,82% das reportagens mencionam conflitos, manifestações ou resistências às PPPs, demonstrando a particularidade dos mesmos dada pela mídia:

Moradores do Bairro Castelo, na Pampulha, tentam, pela segunda vez, impedir a construção de empreendimentos em um quarteirão de área verde. Nesta quarta-feira, tratores da Prefeitura de Belo Horizonte que faziam obras de uma Unidade Municipal de Educação Infantil (Umei) no local foram impedidos de continuar os trabalhos por um grupo de pessoas. A Polícia Militar (PM) foi chamada e as intervenções continuaram. As famílias alegam que vão provocar o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) para embargar a obra. — **“Moradores tentam barrar construção de Umei em área verde no Bairro Castelo”**, **Estado de Minas**, 01/04/2015.

Um abaixo-assinado virtual reuniu, até as 13h45, 215 assinaturas contrárias à implantação de uma tirolesa no mirante do Bairro Mangabeiras, área concedida à administração privada em maio passado, e ao Projeto de Lei 1.831/16, que tramita na Câmara Municipal e prevê uma parceria público-privada (PPP) no Parque Mangabeiras, próximo ao mirante. — **“Internautas criam abaixo-assinado contra tirolesa no Parque das Mangabeiras”**, **Estado de Minas**, 13/07/2016.

Uma comissão de vereadores de Belo Horizonte vai pedir à Minas Arena o retorno dos barraqueiros ao Estádio Mineirão, na Pampulha. A iniciativa foi anunciada na manhã desta quarta-feira em uma audiência pública na Câmara Municipal. — **“Vereadores vão pedir à Minas Arena volta dos barraqueiros ao Mineirão”**, **Estado de Minas**, 26/08/2015.

A PPP foi o modelo adotado durante o governo Aécio Neves (PSDB) para tentar recuperar a Rodovia MG 050, mas passados quase oito anos da realização do contrato, os usuários reclamam do preço do pedágio e da falta de terceira faixa em vários pontos. A situação da rodovia e o preço do pedágio já foram alvo de reuniões na Assembleia Legislativa e nas câmaras municipais das cidades do entorno da rodovia e também de vários protestos de usuários. — **“Concessionária que explora a MG 050 é alvo de 54 processos”**, **Estado de Minas**, 02/03/2015.

A proposta da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) de privatizar parques públicos divide opiniões da população. — **“Usuários temem que acesso a parques públicos de BH passe a ser cobrado após privatização”**, **Estado de Minas**, 22/10/2015.

POR ANO: 81,79% das reportagens concentram-se entre os anos de 2013-2016. Inevitavelmente associamos as PPPs apresentadas nesse período aos eventos da Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016. Ainda que Belo

Horizonte não tenha sido protagonista desses eventos, certamente tornou-se ponto estratégico de fluxos de investimentos do país, especialmente em razão do vetor norte da RMBH.

Tal afirmação é atestada por Luiz Antônio Athayde, Subsecretário de Investimentos Estratégicos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais (SEDES), entre Janeiro/2011-Dezembro/2014 (Governo Antônio Anastasia). Em entrevista, Athayde explica a razão do importante número de GPUs no vetor norte da RMBH:

Tinha uma outra coisa extremamente importante, fundamental ao desenvolvimento da região metropolitana que era o vetor norte, que precisava de um outro conjunto de equipamentos públicos e privados para fazer com que nascesse a nova economia, que é a 'redenção de Minas Gerais', que tinha a ver como âncora o aeroporto.

E continua:

Aqui a geografia não é madrasta de Minas Gerais. Aqui tem claras condições de se fazer um grande centro distribuidor. Mas isso era importante para economia regional de Minas Gerais, para fomentar uma área que não tinha sido ocupada irracionalmente ainda. Então foi planejado tudo: rodovias, o VLT, o contorno norte, tudo. [...] Todo o contorno e depois a região metropolitana. Cadê o estudo de como deva ser o entorno de Inhotim? [Es]Tá pronto. Como é que vai fazer com o entorno da fábrica da Coca-Cola? [Es]Tá pronto. Como é que a ligação da fundação Dom Cabral daquela região pela parte leste para chegar lá em cima? Tudo pronto, tudo estudado, com o maior nível de sofisticação que vocês puderem imaginar. [...] Aí entra o mecanismo PPP, dando suporte para se realizar aqueles investimentos que vão mover a economia. Então Minas Gerais teve esse papel de ser o grande laboratório das PPP.

Não por acaso, a maioria das reportagens sobre as PPPs concentram-se no período 2013-2016 como desdobramentos de projetos fomentados pela SEDES, desde 2011, que tinham claros objetivos de atração de investimentos em empreendimentos na RMBH.

ANÁLISE

Os resultados da análise temática corroboram com a hipótese geral da pesquisa de que a mídia, em seu ofício, que é discursivo por excelência, veicula ou omite determinados conteúdos, embebidos por determinados interesses de determinados agentes, coerentes com as premissas da associação Estado-Capital. É importante ressaltar que analisamos número considerável de reportagens e que, ainda que não se constitua na totalidade absoluta do conteúdo para o recorte preestabelecido, é de fato um número representativo, visto que foram extraídos todos os resultados encontrados em um sistema de busca eletrônico.

É possível concluir que a mídia vê as PPPs positivamente, independentemente dos benefícios ou dos prejuízos para a cidade e os cidadãos. Tal argumento é reforçado pelo fato da maioria esmagadora das críticas negativas às PPPs se direcionar para as metas não alcançadas, irregularidades na construção, irregularidades com a lei, fraudes, pagamentos atrasados, críticas ao financiamento e à classe política. Ou seja, a mídia se isenta em abordar criticamente os empreendimentos em si ou o mecanismo da PPP, que se constituem discursiva

mente como boas políticas públicas para a cidade.

Nesse cenário, o discurso imposto sobre o mecanismo das PPPs como única solução para a viabilização das PPPs para a cidade cresce e se amplifica.

O financiamento público tradicional está ultrapassado, não quer dizer que o governo pode abrir mão da arrecadação tributária, que é uma forma de sustentação da máquina pública constitucionalmente prevista. O Estado precisa usar a criatividade para criar outros mecanismos, como por exemplo a emissão de debêntures pelo poder público, que é uma experiência bem exitosa da Prefeitura de Belo Horizonte. E você tem a possibilidade de usar modelos contratuais diferentes, aí entram as concessões e as Parcerias Público-Privadas (PPPs).— “O financiamento público tradicional está ultrapassado”, O Tempo, 26/04/2015.

O secretário de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais, o empresário Altamir de Araújo Rôso Filho, estuda mecanismos que admitem a entrada do estado na guerra fiscal e propõe o modelo da parceira público-privada para solucionar gargalos na logística de distribuição da produção. As medidas são cogitadas para compor a política desenvolvimentista do novo governo estadual, com a pretensão de descentralizar o crescimento da economia, estimulando o interior. — “Minas estuda mecanismos para enfrentar concorrência de outros estados”, Estado de Minas, 11/05/2015.

Para a situação de Minas, a iniciativa da PPP pode ser uma saída para o problema do lixo, como defende o secretário de Gestão Metropolitana, Alexandre Silveira, que está à frente da parceria com as prefeituras. “Sozinhos, os municípios não têm recursos para arcar com o tratamento do lixo”, garante. — “PPP pode ser solução para coleta de lixo na Grande BH”, Estado de Minas, 26/11/2013.

Tal argumento reforça a forma como as PPPs são construídas – Estado-Capital associados – e corrobora na supressão de outras estratégias em prol das reais e essenciais necessidades dos moradores da RMBH em todos os setores (saúde, educação, segurança, transporte etc.). Temos, então, que a ação conjunta da ocorrência desses diversos temas no conteúdo produzido pela mídia sugere uma sanção ao mecanismo da PPP: pelo discurso midiático, tanto seus fundamentos como seus resultados são consistentes; as críticas a serem feitas, com efeito, apontam para os problemas que estorvam a sua execução, como atraso nos prazos.

Ora, norteando-nos a partir da perspectiva bourdiana sobre a mídia e atribuindo a devida importância à atuação desta na constituição simbólica da realidade social, é possível concluir que tal comportamento da mídia sobre o tema PPP se insere no próprio contexto das estruturas de produção e lhe confere um papel importante na legitimação e perpetuação das práticas desse campo. Se admite-se que o poder da mídia está atrelado necessariamente à sua capacidade de reforçar predisposições já encontradas na sociedade, os resultados obtidos da análise ilustram que as PPPs são legitimados também pela sociedade. Obviamente daqui não se infere que haja uma perfeita continuidade entre a posição da mídia e a da sociedade civil, mas que a sanção do mesmo pelo primeiro não é trivial e influencia, em certo grau, ainda que não absolutamente mensurável, a sanção pelo segundo. Isso ajuda a entender o baixo número de reportagens em que os conflitos, as manifestações e as resistências são apresentadas, pressupondo-se que esses estão presentes, conforme demonstrado em textos anteriores.

Em suma, o discurso midiático está de acordo com a implantação da PPP como mecanismo de reforma do Estado, imbricado pelas premissas neoliberais e operacionalizado por determinados agentes – empresários, políticos, investidores. Consequentemente, a visão de mundo dos agentes presentes na produção da mídia conflui para sua sanção. Não obstante, isso não esgota a variedade dos discursos dos atores envolvidos na produção das PPPs, de modo que é importante investigar outros âmbitos (como, por exemplo, a opinião pública e o discurso de atores políticos), a fim de que o tema possa ser abordado nos diversos campos que o constituem. ✓

ATHAYDE, L. A.

Entrevista concedida a Denise Morado Nascimento, Daniel Medeiros de Freitas e Thais Mariano Nassif Salomão.

Belo Horizonte, 29 março 2017.

BARDIN, L.

Análise de conteúdo.

Lisboa: Edições 70, 1977.

BAKHTIN, M; VOLOSHINOV, V. N.

Marxismo e filosofia da linguagem.

São Paulo: Hucitec, 1988.

BOURDIEU, P.

A Reprodução.

Rio de Janeiro:

Ed. Livraria Francisco Alves, 1992.

Esboço de uma teoria da prática.

Oeiras: Ed. Celta, 2002.

O poder simbólico.

Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

LASSWELL, Harold D.

The Structure and Function of Communication in Society.

New York: Harper & Bros, 1948.

WACQUANT, L.

Esclarecer o Habitus.

Educação & Linguagem, v. 16, p. 63-71, jul-dez. 2007.

WOLF, M.

Teorias da Comunicação.

Lisboa: Presença, 1999.

PRODUÇÃO

LABCIDADE FAUUSP
PRAXIS EA-UFMG
INDISCIPLINAR UFMG
LEHAB UFC



APOIO

FUNDAÇÃO FORD