CONGRESSO
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
20 ANOS
AS METRÓPOLES E O DIREITO À CIDADE:
DILEMAS, DESAFIOS E ESPERANÇAS

ANAIS

EIXO 2 GESTÃO E GOVERNANÇA URBANA
SESSÃO 2.3 REGIMES URBANOS

OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Realização:

IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Apoio:

inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia

FORD
FOUNDATION

UNIÃO
NACIONAL POR
MORADIA
POPULAR

INCT **OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES**

Congresso

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS

As Metrópoles e o Direito à Cidade: Dilemas, Desafios e Esperanças

03 a 07 de dezembro de 2018

ANAIS

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional | **IPPUR-UFRJ**
Rio de Janeiro | **RJ**
Ano de Publicação **2019**
1ª Edição

C794

Congresso Observatório das Metrópoles 20 Anos. As metrópoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças (I. : 2018 : Rio de Janeiro, RJ)
Anais do Congresso Observatório das Metrópoles 20 Anos. As metrópoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças / Organizadores: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro et all - Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional / Observatório das Metrópoles, 2019.

3197p. : il. ; 21x29cm
ISBN: 978-85-86136-12-2

1. Planejamento Urbano (Congresso). 2. Planejamento Regional (Congresso). 3. Políticas Públicas (Congresso). 4. Pesquisa (Congresso).I. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. II. Observatório das Metrópoles. III. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. IV. Universidade Federal do Rio de Janeiro. V. Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia. VI. Título.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

O Observatório das Metrópoles é um grupo que funciona em rede, reunindo instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não-governamental. A equipe constituída no Observatório vem trabalhando há 20 anos, envolvendo atualmente cerca de 100 pesquisadores e 60 instituições de forma sistemática e articulada sobre os desafios metropolitanos colocados ao desenvolvimento nacional, tendo como referência a compreensão das mudanças das relações entre sociedade, economia, Estado e os territórios conformados pelas grandes aglomerações urbanas brasileiras.

O Observatório das Metrópoles tem como uma das suas principais características reunir Programas de Pós-graduação em estágios distintos de consolidação, o que tem permitido virtuosa prática de cooperação e intercambio científico através da ampla circulação de práticas e experiências acadêmicas. Por outro lado, o Observatório das Metrópoles procura aliar suas atividades de pesquisa e ensino com a realização de atividades que contribuam para a atuação dos atores governamentais e da sociedade civil no campo das políticas públicas voltadas para esta área.

Neste momento, o Observatório das Metrópoles integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) do CNPq e, nos próximos 5 anos, terá como objetivo dar continuidade e desdobramentos às suas atividades de pesquisa, formação de recursos humanos, extensão e transferência de resultados para a sociedade e para os governos envolvidos com a questão metropolitana.

Por envolver grupos de pesquisas distribuídos em todas as cinco Grandes Regiões do país (Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul), as atividades de pesquisa que desenvolvemos permitem aprofundar o conhecimento da diversidade da realidade metropolitana do país e suas relações com as desigualdades regionais.

O Observatório das Metrópoles tem atualmente como coordenador geral o professor Sergio de Azevedo (UENF) e como vice-coordenar geral o professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (UFRJ).

CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES VINTE ANOS

Para comemorar os vinte anos de existência da rede de pesquisa Observatório das Metrópoles, que envolve cerca de cem pesquisadores em mais de sessenta instituições nacionais e internacionais, temos o prazer de anunciar a realização do congresso “As Metrópoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças”.

O congresso pretende ser um espaço de diálogo e reflexão sobre temas urbanos e metropolitanos contemporâneos. Considerando o nosso programa de pesquisa transdisciplinar orientado pelos compromissos com a produção de conhecimento crítico e a promoção da justiça social, ele tem como objetivos centrais debater as seguintes questões:

1 | Qual o pensamento acumulado pela Rede Observatório das Metrópoles em sua trajetória sobre o que poderíamos denominar vagamente questão urbana-metropolitana da sociedade brasileira e as suas particularidades, enquanto integrante da periferia do sistema-mundo capitalista e a sua trajetória histórica?

2 | Quais desafios esta questão urbana-metropolitana coloca para o nosso futuro diante da crise estrutural e dos limites (internos e externos) da atual etapa do capitalismo?

EIXO 02 | GESTÃO E GOVERNANÇA URBANA

O estabelecimento de políticas e serviços, assim como o monitoramento da sua implementação, abrange mecanismos e processos diretamente relacionados com as condições institucionais do poder público. A construção dessas condições está fortemente amparada nas coalizões de poder resultantes da articulação política do governo com outros entes públicos e com os demais atores da sociedade – a composição das agendas e interesses atuais tem comprometido o alcance dos direitos coletivos. Nesse sentido, o planejamento e a gestão de cidades ambientalmente e economicamente mais sustentáveis processam-se na participação cidadã, na transparência, na garantia de acesso à informação e na capacidade de resposta das instituições. Considerando, portanto, a estruturação de instituições capazes e responsáveis, a realização da governança urbana imprescinde, ainda, do alinhamento com os direitos humanos para a reversão das desigualdades que assolam atualmente as cidades.

SESSÃO 2.3 – REGIMES URBANOS

Coordenadores:

- Orlando Junior (IPPUR/UFRJ)
- Alexsandro Ferreira Cardoso da
- Silva (NAPP/PPEUR/UFRN)
- Nelson Rojas (UFRRJ)

No contexto da inflexão ultraliberal da transformação do Brasil em plataforma de valorização do capital financeiro global acelera-se o ajuste espacial já em curso na sociedade brasileira com a consequente destruição do sistema de solidariedade territorial. As cidades estão sendo pressionadas para adotarem políticas urbanas orientadas pelos objetivos do empresariamento e modelos regulatórios fortemente pró-mercado, em detrimento das funções dos governos locais na provisão de bens e serviços que asseguram o bem-estar da população. O discurso e as medidas de implantação da política da austeridade como resposta supostamente inevitável à crise fiscal do setor público, incentivam as elites políticas locais para assumirem estratégias de competição pelos investimentos privados e transferirem para a iniciativa privada funções de planejamento e gestão urbana. As novas modalidades utilizadas sob esse discurso incluem as Parcerias Público-Privadas e as Operações Urbanas Consorciadas. Em relação às PPP's, as duas modalidades contratuais existentes (Concessão Administrativa e a Concessão Patrocinada) já são utilizadas por inúmeras cidades no país para delegar à iniciativa privada serviços públicos, como limpeza urbana, monitoramento de tráfego, sistemas de estacionamento rotativo, equipamentos de cultura, unidades básicas de saúde, transporte público, entre outros. Já as Operações Urbanas Consorciadas e seus instrumentos de captação, como os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), impelem o poder público a atuar como uma "empresa de desenvolvimento imobiliário", tendo que incentivar e criar condições para atrair investidores privados interessados em desenvolver determinada área. Este simpósio pretende identificar estas transformações em curso nas cidades e refletir sobre seus impactos nos desafios à construção de instituições democráticas e inclusivas de governança das metrópoles.

NOTA INTRODUTÓRIA

Como resultado do Congresso Observatório das Metrópoles Vinte Anos | As Metrópoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças apresentamos os Anais, que foram desenvolvidos em formato de arquivo digital (PDF).

Os Anais estão divididos em dez partes coincidentes com os Eixos Temáticos e suas sessões específicas, que nortearam o Simpósio do Congresso, além de um volume introdutório, numerado como “00”, que engloba o Índice Geral que abarca todos as outras partes. No arquivo dedicado aos pôsteres, são apresentados os resumos expandidos submetidos por seus autores.

00 | ÍNDICE GERAL
EIXO 01 – TERRITÓRIO
1.1 | ORÇANIZAÇÃO DO ESPAÇO
1.2 | ECONOMIA METROPOLITANA
1.3 | MEGARREGIÃO
EIXO 02 – GESTÃO E GOVERNANÇA URBANA
2.1 | GESTÕA DAS ÁGUAS
2.2 | MOBILIDADE URBANA
2.3 | REGIMES URBANOS
EIXO 03 – DIREITO À CIDADE
3.1 | ECONOMIA SOLIDÁRIA
3.2 | ESTRUTURA SOCIAL
3.3 | DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO
PÔSTERES
4 | SESSÃO DE PÔSTERES

Os conteúdos dos trabalhos expostos nos Anais são de inteira responsabilidade dos autores, incluindo a revisão de texto e uso de imagens.

COMISSÃO ORGANIZADORA
(OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – NÚCLEO RIO DE JANEIRO)

Luiz Cesar De Queiroz Ribeiro
Elizabeth Alves
Juciano Rodrigues
Karoline Souza
Patrícia Ramos Novaes
Samuel Thomas Jaenisch
Thais Velasco
Tuanni Rachel Borba

COMISSÃO COMUNICAÇÃO

Carolina Calcavecchia
Luísa Sobral

COMITÊ CIENTÍFICO

Adauto Lúcio Cardoso (UFRJ)
Inaiá Moreira de Carvalho (UFBA)
Jupira Mendonça (UFMG)
Luciana Corrêa do Lago (UFRJ)
Luciano Fedozzi (UFRGS)
Maria do Livramento Clementino (UFRN)
Marcelo Gomes Ribeiro (UFRJ)
Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)
Sérgio de Azevedo (UENF)

SUMÁRIO

Para ir direto a um texto específico, basta clicar sobre a indicação de seu título ou de seu(s) autor(es) neste sumário.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

RODOLFO DOS SANTOS SILVA

A EXPRESSÃO DA COALIZÃO ENTRE PODER PÚBLICO E AGENTE PRIVADO: O CASO DO "CONDOMÍNIO" JARDINS DE MONET RESIDENCE EM MARINGÁ (PR)

CAROLINE PAGAMUNICI PAILO
ANA LÚCIA RODRIGUES
RICARDO LUIZ TÖWS

PODER POLÍTICO E DESENVOLVIMENTO URBANO EM SALVADOR

RAFAEL DE AGUIAR ARANTES
CARLA GALVÃO PEREIRA

CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E COALIZÃO PARA A PPP ROTA DOS COQUEIROS, NO COMPLEXO IMOBILIÁRIO RESERVA DO PAIVA, REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE-PE

ADAUTO GOMES BARBOSA
JOSÉ GERALDO PIMENTEL NETO
FLÁVIO ANTONIO MIRANDA DE SOUZA

NÃO À REMOÇÃO, DEMOLIÇÃO E SOLUÇÃO HABITACIONAL PROVISÓRIA! CONSELHOS GESTORES DE ZEIS NA RESISTÊNCIA AOS PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO URBANA EM SÃO PAULO

HEATHER BROMFIELD
PAULA FREIRE SANTORO

A GOVERNANÇA URBANA PARTICIPATIVA: AVANÇOS E DESAFIOS DA AÇÃO NO MINISTÉRIO DAS CIDADES.

WILL ROBSON COELHO
SÔNIA AZEVEDO LE COCQ D' OLIVEIRA

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO METROPLOITANA DE SÃO PAULO

JOÃO MARCUS P. DIAS

PROJETOS ESPECIAIS EM PORTO ALEGRE: REFLEXÕES SOBRE A PRÁTICA DA EXCEÇÃO

JÚLIA RIBES FAGUNDES

OBZ EM LISBOA
CONTRIBUIÇÃO DAS PLATAFORMAS INFORMACIONAIS E INTERATIVAS PARA POTENCIALIZAR OS OBSERVATÓRIOS

ANA C. C. FARIAS
ALEXANDRA PAIO

VIA MANGUE: CRÔNICA DE UMA GENTRIFICAÇÃO ANUNCIADA?

ANA RÚBIA FERRAZ MENDES
DANIELLE DE MELLO ROCHA

DIREITO URBANÍSTICO, GOVERNANÇA E REGIMES URBANOS: UMA REFLEXÃO TEÓRICA A PARTIR DA CIDADE DO NATAL/RN.

ANA MÔNICA MEDEIROS FERREIRA
RITA DE CÁSSIA DA CONCEIÇÃO GOMES

A GOVERNANÇA METROPOLITANA NOS REGIMES URBANOS SOB PREDOMÍNIO NEOLIBERAL: O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA GERENCIAL E DA PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO

FRANCISCO FONSECA

A PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE EMPRESARIAMENTO DA GESTÃO URBANA: O CASO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

JULIA ÁVILA FRANZONI
THAÍS MARIANO NASSIF SALOMÃO
LUÍSA LOPES GRECO

ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LINHA VERDE, EM CURITIBA

LETÍCIA NERONE GADENS
WILHELM MILWARD MEINERS
JUSSARA MARIA SILVA
DÉBORA FOLLADOR

FORMAÇÃO DE COALIZÃO À LUZ DOS REGIMES URBANOS: AGENTES, EXPANSÃO DO PORTO DE NATAL E REASSENTAMENTO DA COMUNIDADE DO MARUIM

CÍCERO WILDEMBERG MATIAS GOMES
MARIA DULCE PICANÇO BENTES SOBRINHA
ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA

OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E OS GRANDES PROJETOS URBANOS: O CASO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA ARENA DE PERNAMBUCO

JOSÉ GERALDO PIMENTEL NETO
ADAUTO GOMES BARBOSA
FLÁVIO ANTONIO MIRANDA DE SOUZA

USO DA WEB NA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS DA RM DE CURITIBA: ALTERNATIVA QUE DÁ VOZ OU QUE CALA A PARTICIPAÇÃO?

THAIS KORNIN
LIRIA YURI NAGAMINE
ROSA MOURA

CAPACIDADE INSTITUCIONAL NOS MUNICÍPIOS E A GOVERNANÇA METROPOLITANA: UMA ANÁLISE DA METRÓPOLE FUNCIONAL DE NATAL/RN

LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA
TEREZINHA CABRAL DE ALBUQUERQUE NETA BARROS
RICHARDSON LEONARDI MOURA DA CÂMARA
RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA

REGIMES URBANOS NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA (RMGV): AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA (PPPS) DE SANEAMENTO.

PABLO SILVA LIRA
LATUSSA LARANJA MONTEIRO
LORENA DE ANDRADE CASTIGLIONI

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA, INSEGURANÇA JURÍDICA E SEGREGAÇÃO SÓCIO ESPACIAL: A REPLICAÇÃO DO MODELO PORTO MARAVILHA/RJ EM NITERÓI/RJ

JORGE A. MARTINS

A FINANCEIRIZAÇÃO NO 4º DISTRITO: GENTRIFICAÇÃO E PARCERIAS PÙBLICO –PRIVADA NO BAIRRO FLORESTA

DRA VANESSA MARX
MS GABRIELLE ARAUJO
LUIZ HENRIQUE APOLLO

A EXPERIÊNCIA DE ELABORAÇÃO DO PDUI DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA: DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

CELENE CUNHA MONTEIRO ANTUNES BARREIRA
ELCILENI DE MELO BORGES
MARCELA RUGGERI MENESES

GOVERNANÇA METROPOLITANA NA ESCALA LOCAL
FRAGILIDADES, ENTRAVES E POSSIBILIDADES DOS MUNICÍPIOS DO VETOR NORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

NATÁLIA AGUIAR MOL
SOPHIA GUARNIERI
BARBARA LÚCIA PINHEIRO DE OLIVEIRA FRANÇA
JORDAN DE OLIVEIRA FERREIRA

OS PROCESSOS DE REESTRUTURAÇÃO URBANO-REGIONAL E DE REORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO ESTATAL NA GOVERNANÇA URBANA NEOLIBERAL DA METRÓPOLE DO RECIFE-PERNAMBUCO

ALEXANDRE SABINO DO NASCIMENTO

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

FREDERICA VALLE DE QUEIROZ PADILHA
LUIZ CÉSAR DE QUEIROZ RIBEIRO
NELSON ROJAS DE CARVALHO

O QUE ESTAVA NOS PLANOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE-RMR? – UM ESTUDO SOBRE OS GRANDES PROJETOS URBANOS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO-REGIONAL.

MARIA VERONICA LINS PALMEIRA
FLÁVIO ANTONIO MIRANDA DE SOUZA

MAPEAMENTO DE COALIZÕES ENVOLVIDAS NO DESENVOLVIMENTO URBANO: ABORDAGEM EXPERIMENTAL ATRAVÉS DE TÉCNICAS DE ANÁLISE DE REDES

GILBERTO CORSO PEREIRA
MAINA PIRAJÁ SILVA

A QUESTÃO FUNDIÁRIA E A FINANCEIRIZAÇÃO NO BRASIL: UMA VISÃO DA ALTERAÇÃO DO MARCO NORMATIVO NACIONAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

TARCYLA FIDALGO RIBEIRO

OS ATORES NA ERA DA FINANCEIRIZAÇÃO. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO CONTEMPORÂNEO EM CIDADES PERNAMBUCANAS.

CAROLINE GONÇALVES DOS SANTOS
FLÁVIO ANTONIO MIRANDA DE SOUZA

NOVOS ARRANJOS DE GESTÃO COMPARTILHADA NA METRÓPOLE SALVADOR E SEUS IMPACTOS NA GOVERNANÇA: O CASO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO HOSPITAL DO SUBÚRBIO

MAINA PIRAJÁ SILVA
SILVANA SÁ DE CARVALHO
MARCOS JOSÉ DOS SANTOS DE OLIVEIRA

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Rodolfo dos Santos Silva

Doutor pelo Programa de pós Graduação em Geografia – UFPR
Observatório das Metrópoles - Núcleo: Curitiba - Paraná
rodolfosilva2020@uol.com.br

INTRODUÇÃO

As transformações do espaço urbano fazem parte constante dos percalços que se tem de suplantar para descrever os diferentes fluxos e a ampla rede de relações sociais e culturais existentes nas metrópoles. Esses fluxos criam estruturas espaciais complexas definidas pelo capital através das decisões de seus agentes econômicos e políticos, favorecendo o acesso ao espaço urbano pela propriedade diante de padrões estabelecidos por objetivos mercadológicos que criam um modelo de segregação socioespacial cada vez mais acentuado. Assim, torna-se imprescindível a existência de mecanismos de mobilização da população organizada como forma de evitar que os recursos públicos sejam definidos apenas por alguns membros da classe política e econômica. Este Artigo tem como objetivo destacar o Orçamento Participativo (OP) como um instrumento de mobilização da população nas decisões sobre a aplicação do orçamento público e um importante mecanismo de gestão, transformação do espaço urbano e de justiça espacial.

Diante de um modelo de Metrópole que favorece as grandes corporações industriais e comerciais, as do mercado financeiro e as do mercado imobiliário, dificultando o acesso a moradia aos trabalhadores nas proximidades de seu local de trabalho, torna-se imprescindível a existência de mecanismos de mobilização da população organizada como forma de evitar que os recursos públicos sejam definidos apenas por alguns membros da classe política e econômica. Implementado inicialmente em Porto Alegre, há quase três décadas, o OP foi disseminado por governos populares como boa prática de gestão e se transformou em uma ferramenta de mobilização da população nas decisões sobre a aplicação do orçamento público frente às políticas neoliberais de abertura de espaços no setor público para a intervenção do setor privado. Exemplos dessa intervenção são as parcerias entre o setor público e o setor privado, assim como, as operações urbanas realizadas de forma consorciada que visam garantir a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. Este trabalho, tem como objetivo geral apresentar o Orçamento Participativo como um instrumento democrático nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos, e como um importante mecanismo de gestão e transformação do espaço urbano nos municípios de Porto Alegre, Pinhais, Maringá e Chapecó. Para tanto, utilizou-se a coleta de dados a partir das informações de contagem e estimativas populacionais do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, bem como através de estudo de documentos e entrevistas com pessoas consideradas fontes primárias, transcrições, relatórios originais de eventos, pesquisas em documentos iconográficos, livros, jornais, revistas, periódicos, artigos, monografias, dissertações e teses, fontes em meio digital (internet) e dados produzidos pelo Observatório das Metrópoles, órgãos estaduais de estatística e economia, secretarias municipais nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Como problemática, discute-se de que forma a mobilização popular e o Orçamento Participativo contribuíram para a transformação do espaço urbano e porque tais experiências, que passaram a ser disseminadas como boas práticas de gestão dos recursos públicos, ainda se mantém, ou foram gradualmente ou repentinamente abandonadas nos municípios estudados, que integram regiões metropolitanas do Sul do Brasil. Para o desenvolvimento da pesquisa foram estabelecidas como hipóteses se

o Orçamento Participativo implementado como modelo de gestão: 1) contribuiu para promover alterações no espaço urbano, minimizando os impactos gerados pela reestruturação desses espaços nas cidades selecionadas das Regiões Metropolitanas de Curitiba, Porto Alegre, Maringá e Chapecó; 2) se essas cidades que passaram por gestões públicas que aplicaram o Orçamento Participativo proporcionaram à população mecanismos de participação popular que poderiam, de certa forma, alterar e alteraram a configuração do espaço urbano nos municípios de Porto Alegre, Pinhais, Maringá e Chapecó. 3) se a continuidade ou abandono de tal prática gradual ou repentinamente, nos municípios estudados, foram motivados pelo processo neoliberal de ajuste espacial conforme os interesses do mercado imobiliário e financeiro. Para se chegar aos resultados esperados, destaca-se que os municípios escolhidos possuem forte influência sobre os demais municípios de suas Regiões Metropolitanas e, todos passam por uma nova divisão internacional do trabalho que altera a dinâmica de produção do espaço urbano objetivando atender à diferentes interesses econômicos, políticos, sociais e geográficos.

A REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A INJUSTIÇA TERRITORIAL

Em um período de relevantes alternâncias na composição da dinâmica das grandes Metrópoles, há uma reestruturação e valorização do espaço urbano atrelado a um processo de segregação residencial e alocação dos investimentos públicos que vem agravando ainda mais os problemas relacionados à posse da terra e de injustiça espacial. Discute-se como o ser humano ocupa seus espaços na grande metrópole em um modelo de sociedade que, de forma legalizada, cria barreiras invisíveis para manter distante uma vizinhança indesejada, como os bairros ou localidades que acolhem as populações mais pobres. No entendimento de Lefebvre (2001) as injustiças espaciais são marcadas pelo interesse das grandes e poderosas corporações que possuem como principal objetivo a obtenção de lucros sem se importar com os custos sociais e ambientais que tais interesses possam atingir.

Para Harvey (2005), a decisão sobre o pensar o espaço nas grandes metrópoles é constituído por um conjunto complexo de forças mobilizadoras compostas por diferentes grupos sociais. Quem toma a iniciativa de conduzir esse processo são os grupos de poder relacionados ao comércio, aos financistas, aos líderes empresariais e incorporadores imobiliários que mantém sob seus domínios a máquina capitalista do desenvolvimento. Apesar dos interesses divergentes, os demais membros da sociedade local, com capacidade de influenciar e se tornarem agentes de transformação na produção do espaço urbano estão as instituições religiosas e educacionais, “as organizações sindicais locais (em particular, do setor da construção civil), assim como os partidos políticos, os movimentos sindicais e os aparelhos estatais locais (que são múltiplos e frequentemente heterogêneos)” (HARVEY, 2005, p.171).

Garbossa e Silva (2016), afirmam que a estrutura de produção do espaço urbano nas grandes metrópoles é composta por uma série de processos sociais que influenciam na determinação das funções, das formas espaciais e cuja materialização e organização espacial são caracterizadas por diversas centralidades. Essa composição é marcada por espaços de produção, de comércio e de moradia, que favorecem o surgimento de espaços segregados que intensificam as desigualdades sociais. Para tais autores, mesmo que a democracia possibilite um maior compartilhamento do poder entre as

diferentes classes sociais, é necessário que os grupos sociais que compõem a maioria dos habitantes da metrópole façam valer seus direitos frente aos interesses dos grandes grupos financistas/rentistas e do mercado imobiliário.

Maricato (2001), assevera que a concentração de grandes contingentes populacionais nas metrópoles faz com que o preço da terra não esteja relacionado apenas às questões de oferta e demanda, mas também à escassez da terra urbana bem localizada e com infraestrutura. No entendimento dessa autora, os modelos de planejamento implementados nas grandes cidades são moldados na lógica do capitalismo, cujo ideal é destinar as áreas de maior infraestrutura aos grupos de incorporadores e produtores imobiliários que produzirão bairros para grupos de maior poder econômico, amparados em uma legislação urbana de zoneamentos, que designará as demais áreas para moradia, produção e consumo dos demais grupos da sociedade.

Além da preocupação com a moradia, grande parte dos habitantes das metrópoles se deparam com dificuldades para encontrar trabalho formal e estão expostos a conviver diariamente com outros problemas como a violência, a exclusão e a segregação residencial. Dessa forma, o espaço urbano das metrópoles continua sendo um espaço de reprodução da força de trabalho e cada vez mais, de injustiças espaciais. Harvey (2009), identifica na intensidade de acumulação de capital e no esgotamento de uma das fontes de expansão dos investimentos, a necessidade dos grandes grupos econômicos capitalistas em encontrar novas maneiras para ampliar seus excedentes. Nesse sentido, para esse autor, há uma pressão sobre o Estado, para que o mesmo utilize suas políticas econômicas para a multiplicação desse capital excedente.

Para Carlos (2007) o uso do Estado em favor da multiplicação dos recursos do grande capital, tornou-se mais efetivo a partir da utilização da máquina midiática neoliberal para criticar a estrutura estatal, sua ineficiência, sua burocracia e seu alto custo de manutenção. Se não bastasse tudo isso, todo aparato neoliberal, utiliza um discurso que defende o fim da interferência do Estado no mundo dos negócios, ressaltando que essas medidas seriam o maior triunfo do capitalismo globalizado nos países. Essas medidas, colocadas em prática, tornaram o Estado mais flexível, mais eficiente e mais habilidoso nas concessões realizadas ao grande capital, mas menos flexível e tolerante no campo das políticas sociais e reivindicações da classe trabalhadora. Assumidos pela classe produtora brasileira, essa preleção da globalização e do neoliberalismo arraigaram no país a desigualdade e a segregação espacial.

O resultado da reestruturação econômica e social provocadas por essa dinâmica de desigualdade e segregação espacial, atende aos interesses dos grandes grupos nacionais e internacionais que visam desqualificar as propostas resultantes de iniciativas que possam servir como alternativas a esse modelo excludente colocado em prática pelos gestores das grandes cidades. Esse modelo perverso pode ser percebido na quantidade de pessoas que são colocadas à viver à margem de grande parte dos benefícios gerados pela metrópole. Nesse sentido, Harvey (2005) questiona o discurso de que o Estado vem perdendo importância política no contexto neoliberal, com tendências ao desaparecimento. Para esse autor, se o Estado perde importância, não o é na formulação de políticas que favorecem o processo de internacionalização do

capital e da globalização dos fluxos financeiros e/ou, na repressão as organizações sindicais de trabalhadores e movimentos sociais.

Para Santos (2000) a globalização impõe aos Estados mais pobres a subserviência aos mais ricos, propositores de uma nova ordem econômica, social e política que valoriza o grande capital e deprecia as tradições e culturas locais. Apesar disso, entende que existe a possibilidade de que as localidades possam se fortalecer coletivamente através da união de toda a sociedade civil em torno de interesses comuns. Os interesses tendem a garantir aos que necessitam de melhores condições de vida, como infraestrutura básica, saneamento, emprego e moradia, como àqueles que buscam investimentos ou isenções fiscais ao setor produtivo e de serviços, tudo isso testemunhado pelas instituições e organizações e pela mídia local.

O que se vivenciou na última década do século passado e nesses primeiros anos do século XXI, foi a colocação em prática por parte de governos neoliberais de um conjunto de medidas que visaram ampliar a participação do mercado financeiro, imobiliário e rentista na destinação dos investimentos públicos. Além disso, avançou-se na pauta de redução dos direitos de proteção aos trabalhadores e na flexibilização das leis de exploração da terra e do uso do solo, reduzindo custos de produção, favorecendo ganhos maiores para os produtores e exportadores de bens e serviços do agronegócio. Essa minimização da presença do Estado também facilitou e vem facilitando a remessa de dinheiro entre diferentes corporações de um Estado e outro, ampliando as vantagens da remessa de lucros e ganhos do capital internacional.

No entendimento de Maricato (2015) nem tudo foi tão ruim no capitalismo brasileiro, é possível considerar algumas melhorias nos indicadores relativos às metrópoles, especificamente nas áreas de saúde, educação e saneamento básico, porém, com a expansão do discurso neoliberal e da globalização, o que mais cresceu nas cidades, especialmente nas grandes cidades, foram o número de pessoas morando em assentamentos irregulares e precários. Resultado negativo causado pelo alto custo do uso do solo urbano, pelo aumento do desemprego e das condições precárias do trabalho informal, redução dos gastos governamentais com políticas sociais e queda no desenvolvimento econômico.

Silva (2017) destaca positivamente as contribuições dos movimentos sociais, em especial, o Movimento de Participação na Popular na Constituinte e o Movimento pela Reforma Urbana. Esses movimentos exerceram uma forte pressão sobre os parlamentares constituintes para aprovação na Constituição Federal (CF) de artigos que contemplassem a participação democrática da população na elaboração dos Planos Diretores, na aplicação e fiscalização dos recursos públicos. Para esse autor, o Artigo 182, é um dos poucos que trata especificamente dos problemas das cidades, mas, de suma importância para que a população possa acompanhar mais de perto o processo de democratização onde vivem. Portanto, a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual e o Orçamento Participativo, se tornaram instrumentos imprescindíveis de fiscalização e participação da população no processo decisório do município.

O Orçamento Participativo é um modelo de gestão pública, colocado em prática pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, implementado com o objetivo de dar maior transparência as decisões sobre a peça orçamentária. Na definição de Lüchmann (2002), Fedozzi (2008) e Wampler (2008) o Orçamento Participativo é um processo que

envolve a participação da população no debate sobre a destinação dos recursos públicos, nas obras e serviços a serem executadas pela gestão municipal. Esse processo ocorre em todas as regiões da cidade e nas plenárias temáticas, onde a população decide sobre suas prioridades orçamentárias e escolhe os seus representantes, que atuarão como delegados nos Fóruns Regionais e Temáticos. Neste contexto, desde a primeira experiência (implementada em uma metrópole como Porto Alegre – RS), o Orçamento Participativo (OP) vem se constituindo como um importante instrumento de gestão pública, com possibilidades para a interferência da população no planejamento e na aplicação dos recursos municipais.

De acordo com Pont (2000), Pires (2001), Brandão (2003), Gonçalves (2005) e Avritter (2012) e Fedozzi (2013),a partir do final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, as experiências de Orçamentos Participativos a partir dos governos que se estabeleceram como Frente Popular, formados por políticos do PT, PC do B e PSB, abriram espaços em diversas prefeituras do país para a participação popular nas decisões sobre a aplicação das receitas e despesas públicas. Surgindo assim, diante da democracia representativa, a democracia participativa direta. A experiência de Porto Alegre, é a primeira localizada em uma Região Metropolitana. Instituída, em 1973, a Região Metropolitana de Porto Alegre foi criada juntamente com as Regiões Metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo e Curitiba, estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 14 de 8 de junho de 1973, que teve em 1974, incluída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, pela Lei Complementar n° 20 de 1 de julho de 1974 e corresponde aos doze espaços metropolitanos identificados pelo Estudo de Influência de Cidades (REGIC) reconhecidos pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) de 2008.

O Orçamento Participativo na forma como ele foi implantado em Porto Alegre representou um passo importante de aperfeiçoamento da democracia na política. É uma forma de incluir nas decisões sobre finanças e políticas públicas a população organizada e a sociedade civil que assumem um papel ativo, deixando de serem apenas espectadores, mesmo conflitando com interesses estabelecidos por parlamentares e o poder executivo, diante do que pode ser visto por alguns autores como Avritzer (2012), Gonçalves (2005) e Pires (2001), como radicalização da democracia, para os quais a democracia participativa passa a ser um instrumento para atingir da melhor forma possível a alocação dos recursos públicos. Abrindo espaços para a população possa exercer o seu direto e o seu dever na destinação dos recursos governamentais. Assim, o Orçamento Participativo resgata a ideia de que o indivíduo é sujeito, fazendo parte de uma sociedade regida por normas e regras, que também lhe pertence e pode por ele ser transformada, conforme ocorre com o Orçamento Participativo. Desde 1989, em Porto Alegre, conforme Gonçalves (2005), Pires (2001) e Fedozzi (2013), milhares de pessoas reúnem-se em dezesseis plenárias regionais e seis plenárias temáticas, em consecutivas reuniões intermediárias, com o objetivo de apresentar demandas e analisar e escolher prioridades de acordo com o Regimento do Orçamento Participativo.

A II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), ocorrida em Istambul em junho de 1996, reconheceu o Orçamento Participativo como uma das 40 melhores práticas do mundo envolvendo a participação popular. A partir dessa Conferência, instituições multilaterais como a ONU e o Banco Mundial, contribuíram para a expansão do OP como um modelo de democracia capaz de

transformar a sociedade. Os Fóruns Sociais Mundiais – FSM (2001, 2002 e 2003) realizados primeiramente em Porto Alegre, também deram sua contribuição para tornar o OP mais conhecido. Em 2004, o Fórum Social Mundial aconteceu em Mumbai, na Índia. Em 2005, Porto Alegre, sediou novamente o FSM, onde optou por não mais realizar os próximos eventos do Fórum na capital do Rio Grande do Sul e sim em outras cidades de outros países e, de diferentes continentes.

Para Porto de Oliveira (2016) o impulso dado a expansão do OP pelo mundo foi o foi Fórum Social Mundial, que fez chegar ao conhecimento de vários representantes de diversas cidades do mundo a prática do Orçamento Participativo. Principalmente devido a sua radicalização das formas democráticas de decisão orçamentária. Através do Fórum foi possível às delegações internacionais visitarem os bairros e suas plenárias de participação do OP, assim como o contato direto dessas representações com os membros das comunidades locais e sua empolgação com a proposta, até então, inovadora de propor, discutir, elaborar, decidir e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Para esse autor, também foi possível compreender mais sobre o OP, através da participação em oficinas realizadas no Fórum sobre a temática. Além disso, uma série de publicações de livros, panfletos, cartilhas e materiais de divulgação em diferentes línguas sobre o OP facilitaram aos estrangeiros compreenderem melhor a proposta. Após, os Fóruns muitos dos participantes e propositores do OP em Porto Alegre passaram a percorrer o mundo para divulgar essa proposta de inserção e participação democrática da população porto-alegrense.

A eficiência do marketing do OP realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre tornou possível, que em pouco tempo, diversos países tomassem a iniciativa de implementarem o OP, conforme destacam Sintomer *et al* (2012). Para esses autores, já em 2000, várias importantes cidades europeias já haviam incluído o Orçamento Participativo, como uma de suas ferramentas decisórias sobre a aplicação dos recursos públicos. Barcelona, Berlin, Paris, Roma e Lisboa adotaram um modelo de participação democrática muito próximo do OP de Porto Alegre. Além disso, cidades de outros países europeus, como a Polônia implementaram o modelo de Porto Alegre com apoio governamental. Países Africanos como Zâmbia, Zimbábue, Moçambique, Quênia, Congo, África do Sul e Camarões também desenvolveram práticas similares, motivados pela experiência da Capital Gaúcha. Os países latino-americanos, já há mais tempo e em maior quantidade, possuem modelos de OPs que são próximos do utilizado em Porto Alegre, inclusive estabelecidos por leis nacionais, como no Peru, Uruguai, Venezuela, Equador e Republica Dominicana.

As boas práticas de gestão dos recursos públicos através do OP, onde foram implementadas, foram utilizadas como ferramentas para reduzir os impactos das desigualdades sociais estabelecidas em sua dimensão espacial e, promover através da gestão pública e democrática, a justiça territorial. Nas cidades, resultantes desta pesquisa, O OP obteve grande aceitação, por constituir-se em um meio de transmissão de representatividade através de um instrumento democrático e confiável dos anseios das populações excluídas de qualquer debate sobre a destinação das verbas públicas.

AS EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS METRÓPOLES DO SUL DO BRASIL.

O fato de que na escala global, as metrópoles possuem papel fundamental por se caracterizarem por diferenciações socioespaciais, econômicas e políticas que as incluem entre aquelas que recebem os maiores investimentos, instrumentos como o Orçamento Participativo, podem garantir aos grupos de pessoas, aos movimentos sociais e às organizações não governamentais o poder de influenciar na alocação dos investimentos públicos realizados e modificar as condições de moradia na periferia de seus municípios. Ao terem suas demandas por regularização fundiária, habitação ou loteamentos para habitação, asfalto, calçadas, praças e controle das enchentes aprovadas nas Audiências Públicas, nas Assembleias ou Plenárias Temáticas e executadas, é possível a transformação do espaço urbano nessas realidades municipais.

Se o Orçamento Participativo, tornou-se uma realidade em muitos municípios das Regiões Metropolitanas em todo o país, o mesmo não ocorre em âmbito metropolitano. Diante da utilização dos lineamentos teóricos da geografia foi possível verificar como um mecanismo de gestão do orçamento público pode contribuir para melhorar a qualidade de vida da população e transformar a realidade daqueles que vivem nas cidades. Esta pesquisa constatou que apesar dos municípios estarem numa posição geográfica de forte influência em suas Regiões Metropolitanas, a prática do OP não se constituiu como instrumento de gestão conjunto das cidades que compõem esse espaço geográfico.

Conforme Silva (2017), apesar da experiência de Porto Alegre ter se expandido geograficamente para diferentes países, com a contribuição de instituições multilaterais como o Banco Mundial e a ONU, a boa prática de gestão orçamentária não se tornou uma ferramenta de gestão dos recursos públicos em escala metropolitana. Das quatro regiões metropolitanas pesquisadas, apenas a de Porto Alegre iniciou um processo de discussão de uma integração orçamentária através do Orçamento Popular, ainda assim sem concluir um processo de integração orçamentária entre todos os municípios. A Região Metropolitana de Curitiba também foi escolhida por ter municípios que afirmaram possuir o Orçamento Participativo como instrumento de participação democrática na gestão pública. Pinhais, no período pesquisado, foi o único Município da RMC no qual o executivo municipal assumiu utilizar o OP.

Na Região Metropolitana de Curitiba, muitos dos municípios que a integram realizam os debates e as aplicações do orçamento público seguindo o que determina a Constituição Federal de 1988, sem mencionar o Orçamento Participativo. A partir da regulamentação da Constituição Federal de 1988, através dos dispositivos da Lei Federal 257/71 – o Estatuto da Cidade, e da Lei Complementar n° 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal, ficou estabelecida a obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas, com relação a aplicação dos recursos orçamentários através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes e Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual. Tais mecanismos se estabeleceram como mecanismos obrigatórios de gestão pública e buscam assegurar a transparência e incentivam a participação popular nas audiências públicas sobre os mais diversos assuntos como as

medidas de impacto socioambiental e na elaboração dos planos de destinações orçamentárias.

Na Grande Curitiba, apenas três municípios utilizaram o termo Orçamento Participativo para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias: Campo Largo, Pinhais e São José dos Pinhais. O Município de Curitiba iniciou a utilização do termo no ano de 2014 para se referir ao processo de participação nas Audiências Públicas e recentemente, setembro de 2014, foi aprovado na Câmara Legislativa e sancionado pelo Prefeito Municipal o Projeto "Vizinhança Participativa".

O município de Campo Largo é um dos 29 municípios da Região Metropolitana de Curitiba, está localizado à 30 km da capital do Estado e foi emancipado territorialmente de Curitiba em 2 de abril de 1870. Iniciado em março de 2009, O Orçamento Participativo de Campo Largo foi constituído a partir de uma coordenação geral e cinco coordenações regionais com o acompanhamento de um técnico administrativo. Utilizando-se do discurso de inclusão social, o Orçamento Participativo de Campo Largo passou a estimular a participação popular através de assembleias regionais (Bateias, Ferraria, Partênope, Itaqui e Centro) onde através do voto eram realizadas as escolhas das prioridades estabelecidas por cada comunidade no município. Outras 24 localidades, denominadas de microrregiões e núcleos do Orçamento Participativo, são locais onde também são realizadas as plenárias.

A dinâmica de participação popular do Orçamento Participativo era realizada em cinco etapas distintas, mas que se complementam, sendo a primeira, uma apresentação do programa orçamentário do município à comunidade. A segunda, votação das temáticas em cada comunidade. A terceira etapa correspondia à escolha através de votações em uma assembleia representativa das principais prioridades para a composição do Orçamento Participativo. A quarta fase consistia na eleição do Conselho do Orçamento Participativo - COP. A quinta e última fase era a submissão e aprovação, com acompanhamento do COP, por parte do legislativo e sanção por parte do executivo e acompanhamento de sua execução. Após a aplicação dos recursos, são realizadas plenárias com o objetivo de prestação de contas. Pesquisas iniciadas com o objetivo de verificar o porquê de na gestão da Prefeitura (2012-2015) não houve uma continuidade do processo de participação popular na definição da aplicação dos recursos públicos através do Orçamento Participativo, deixaram transparecer que os conflitos de poder e dificuldades na implantação, foram as principais causas dessa descontinuidade. A Prefeitura voltou ao modelo tradicional de Política Orçamentária.

Pinhais foi outro município da Região Metropolitana de Curitiba que utilizou o termo Orçamento Participativo na destinação orçamentária. Desmembrado do Município de Piraquara em 1992, e parte da extensão da mancha urbana do aglomerado metropolitano de Curitiba, Pinhais é o menor município em extensão territorial do Paraná, com uma área de 60,92 Km² e é o município mais próximo do Centro da Capital do Estado: 8,9 Km. É considerado pelo IBGE como um município 100% urbano.

Em 2009, o executivo municipal de Pinhais implantou um programa denominado de Orçamento Participativo, primeiro com a participação da comunidade votando nas principais demandas locais que seriam efetivadas pelo executivo, alguns meses após essa iniciativa, o executivo local mudou a sua metodologia no processo de participação, imprimindo e consultando através de questionários junto a população dos bairros e

depois anunciando em audiência pública regionais as demais mais votadas por cada um dos bairros e que seriam executadas pela Prefeitura.

A dinâmica do Orçamento Participativo de Pinhais constituiu-se da realização de duas Audiências Públicas, sempre entre abril e maio de cada ano e ocorriam em regiões diferenciadas da cidade, sendo a primeira reunindo os bairros Atuba, Jardim Claudia, Emiliano Perneta, Alphaville, Centro, Pineville, Estância Pinhais e Alto Tarumã, e a segunda reunindo os bairros Weissópolis, Vargem Grande, Maria Antonieta, Jardim Amélia, Jardim Karla e Parque das Nascentes. Em uma primeira etapa, eram distribuídos os questionários contendo 20 itens (prioridades) a serem assinaladas pelos moradores. Esses questionários poderiam figurar como demandas por parte da população. O executivo municipal estabeleceu um item denominado outros, que possibilitaria a indicação de outras prioridades. Os questionários eram distribuídos em escolas municipais, no prédio central da prefeitura, na portaria e nos gabinetes dos vereadores na Câmara Municipal, no setor de tributação da prefeitura e é disponibilizado também na página da internet da Prefeitura Municipal de Pinhais.

Nas audiências públicas eram apresentados os resultados obtidos a partir dos questionários e apresentados à população e, após as exposições do prefeito e de órgãos governamentais convidados e algumas intervenções da população presente, a audiência era encerrada sem a ocorrência de nenhum processo de votação. Em 2015, foram recolhidos mais de 14.600 questionários dentre as prioridades escolhidas pela população que foram apresentados como demandas: a 1° Segurança; 2° Mais médicos nas unidades de saúde; 3° Melhoria no atendimento à saúde; 4° Calçadas e 5° Cursos Profissionalizantes. Parques e Praças (6°) e Regularização de Terrenos (18°), que caracterizavam mudanças com relação à transformação do espaço urbano, não figuraram entre os cinco maiores prioridades. Apesar disso, o executivo municipal removeu a partir de debates dentro das Audiências Públicas do OP, o deslocamento de 655 famílias da beira do Rio Atuba, nas proximidades da Rua Victor Ferreira do Amaral para o Conjunto Moradias Jerivá que faziam parte do Programa de Aceleração do Crescimento- PAC Pinhais, para o qual foram construídos um total de 634 casas e pretendiam beneficiar 1.383 famílias com moradias, titulação de imóveis e regularização fundiária. Algumas famílias ainda se mantém resistentes e ainda não concordaram em sair do local onde estão, a beira do rio Atuba e sujeitas a inundações.

Em Curitiba, a participação popular na discussão sobre a destinação dos recursos orçamentários também ocorreu durante a gestão 2004 e 2012, através de Audiências Públicas. O executivo municipal, entre 2004 e 2012, sem pretender abrir um processo decisório com participação popular na destinação dos recursos orçamentários e, muito mais com a preocupação de cumprir com as exigências legais da Constituição Federal de 1988, do Estado das Cidades e da Lei de Responsabilidade Fiscal, realizou as Audiências Públicas Orçamentárias com vistas à construção da Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA em cada uma das nove regiões em que Curitiba está administrativamente subdividida.

As reuniões foram realizadas em duas etapas, no qual na primeira etapa, a Prefeitura Municipal através de seus organismos e secretarias apresentava à população as prioridades, definidas pelo próprio executivo municipal, que faziam iriam compor a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO do ano seguinte. Depois a LDO era encaminhada à Câmara Municipal, votada e a seguir iria para a mesa do prefeito para ser sancionada.

A partir de 2013, novas agremiações partidárias assumiram o controle político da Prefeitura de Curitiba e buscaram manter consultas públicas, uma em cada região administrativa da cidade, nas quais os cidadãos participavam através de sugestões sobre a destinação dos recursos previstos para o orçamento do ano seguinte.

Sempre realizadas em março e abril, a série de consultas abria a possibilidade para a participação popular através do encaminhamento de sugestões e questionamentos nas plenárias das Audiências Públicas, que no ano de 2015, foram realizadas entre 15 e 25 de julho, por meio de redes sociais ou através de telefone. 5.845 foram as propostas recebidas para a composição da peça orçamentária, dentre as quais estavam as vias públicas (20,07%), segurança (16,39%), saúde (10,54%), trânsito (10,41%) e esporte e lazer (7,68%). Também em Julho, no dia 31, no Teatro Londrina do Memorial de Curitiba, deixando transparecer o claro interesse da atual gestão municipal em fazer acontecer o Orçamento Participativo em Curitiba, foi realizado pelo Instituto Municipal de Administração Pública-IMAP, o Debate sobre "Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil", onde o principal tema em discussão foi o Orçamento Participativo a partir das experiências do OP de Canoas-RS e da Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Em 15 de outubro de 2014, foi sancionado pelo Prefeito de Curitiba, depois de aprovado na Câmara Legislativa, um projeto denominado de "Vizinhança Participativa" que previa que uma obra pública poderia ser proposta pela comunidade interessada na sua realização, por meio de abaixo-assinado dos proprietários dos imóveis beneficiados, ou por entidade representativa da comunidade legalmente constituída. Para que isso tivesse efeito, a intervenção precisaria ser acatada em audiência pública por no mínimo 60% dos moradores que seriam contemplados.

Dentre as melhorias que poderiam ser solicitadas pela população dentro do Projeto estavam melhorias asfálticas e viárias; a realização de caçadas; acessibilidade e iluminação pública; áreas verdes, de lazer e recreação; instalação de benfeitorias, como câmeras de monitoramento, travessias elevadas entre outros. A apresentação e colocação do Projeto em votação provocaram muitos debates e reações de diversos setores da população, argumentos a favor e contra foram muitos. Dentre os principais foi de que já existiam instrumentos legais para se realizar as mudanças. Conforme Maricato (2015) transformar a realidade urbana em mais justa e inclusiva basta a utilização dos instrumentos já existentes como o IPTU, mesmo não sendo progressivo, poderia ser utilizado como forma de ampliar a arrecadação do município com cobranças através de alíquotas diferenciadas para fazer justiça social.

O receio de ter sua campanha eleitoral atingida por alguns dos ferrenhos defensores das formas indiretas de participação, assim como daqueles que representam as tradicionais oligarquias partidárias brasileiras, fez com que algumas das bandeiras levantadas pelos partidos de esquerdas e principalmente pelo Partido dos Trabalhadores, fossem abandonadas para reverter as tendências de derrotas nos pleitos eleitorais que se seguiram. Dentre essas bandeiras, estava o Orçamento Participativo, que acabou sendo sacrificado por setores dos partidos de esquerda, que resolveram ceder aos interesses daqueles que estão sempre afoitos para retomarem ou manterem os seus privilégios. Durante os anos de vigência nas cidades onde foi implementado, o Orçamento Participativo não agradou a todos, principalmente aqueles que se diziam representantes da vontade popular, por terem sido eleitos para a câmara

legislativa ou ocuparem certos cargos dentro do poder executivo. Antes do OP esses cargos eram controlados pelos poucos atores que mantinham sob seu domínio as informações sobre o Orçamento Público e suas aplicações.

Em 2018, o Orçamento Participativo de Porto Alegre completou 29 anos e, ainda é persistente na população a vontade de influenciar na elaboração da peça orçamentária. O Partido dos Trabalhadores (PT), um dos principais responsáveis pela implementação do OP, foi alvo de intensa campanha de destruição de sua reputação e de suas políticas sociais, pela mídia, por partidos políticos e por grandes grupos empresariais, o que levou à esse Partido a sair derrotado nas eleições de 2016 e, não apresentar como uma de suas maiores bandeiras de campanha, o OP, como ocorreu nos municípios de Chapecó-SC, e Pinhais-PR. As análises realizadas, sobre o Orçamento Participativo como um instrumento de transformação do espaço urbano deixam claro que se houver vontade política e um envolvimento da população, a apropriação dos recursos obtidos a partir do excedente de produção, alcançados pelas grandes cidades, poderá ser distribuído espacialmente de forma democrática e justa.

Por influência de uma de suas principais lideranças, alguns membros do Partido dos Trabalhadores de Pinhais migraram para o Partido Republicano da Ordem Social - PROS, concorrendo por esse partido para o pleito de 2016, como é o caso da vice-prefeita eleita em uma chapa conjunta com o PDT. Nos primeiros meses de 2017, o ex-prefeito abandonou a legenda partidária, que desde 1986 vinha defendendo para assumir uma candidatura a Deputado Federal pelo Partido Republicano Brasileiro (PRB), alcançando a quarta colocação entre os deputados mais votados do Estado do Paraná. O objetivo do desligamento foi o fato do ex-prefeito as eleição para a cadeira de deputado federal, fugindo da legenda partidária pela qual foi filiado durante 29 anos. A nova Gestão, que tem o PDT e o PROS como “cabeças de chapas” e o ex-prefeito e ex-filiado ao Partido dos Trabalhadores, como um dos Secretários da Prefeitura, alteraram o nome do OP para “Orçamento Integrado”, mantendo a mesma metodologia da gestão anterior.

A mudança da postura sobre a continuidade da utilização do nome do Orçamento Participativo em Pinhais, reforça a ideia de que houve por parte da nova gestão, o entendimento de que O Orçamento Participativo está relacionado ao PT e que por isso, não deveria ser utilizado mais com a mesma denominação, apesar de contar com praticamente a mesma composição dos partidos, sem o PT como prefeito ou vice, mas preservando a maioria do secretariado da gestão anterior e ainda o ex-prefeito. Ao mesmo tempo em que há essa decisão por parte dos gestores públicos de Pinhais, há uma utilização do termo Orçamento Participativo por várias novas gestões no Paraná administradas por diferentes partidos, inclusive em São José dos Pinhais na Região Metropolitana de Curitiba, cabendo uma outra pesquisa para analisar tais gestões e metodologias utilizadas como forma de gerenciar os recursos públicos.

O fato da Frente Popular, liderada pelo Partido dos Trabalhadores não institucionalizar o Orçamento Participativo em Porto Alegre, estabelecendo em Lei as suas regras e normas, fez com que o mesmo fosse mantido por pressão da população. A tentativa de institucionalização da participação popular no controle do Orçamento Público, realizada por outros municípios, como pelos gestores de Chapecó (2001-2004) e de Maringá (2001-2004) na proposição do Plano Diretor, fez com que grupos políticos de partidos que não comungam dessa proposta, revisassem e excluíssem, mais tarde,

os termos participação popular e orçamento participativo, das Leis Municipais que continham tais referências.

CONSIDERAÇÕES

As análises realizadas nesta pesquisa sobre o Orçamento Participativo como um instrumento de transformação do espaço urbano deixam claro que se houver vontade política e um envolvimento da população, a apropriação dos recursos obtidos a partir do excedente de produção, alcançados pelas grandes cidades, será realizado de forma mais justa. O desenvolvimento geográfico desigual, ocorrido nas cidades polos, em relação as demais cidades que compõem a Região Metropolitana, tende a ser minimizado através do Orçamento Participativo e de um empenho maior dos gestores públicos interessados na realização de um planejamento comum envolvendo os municípios, o Estado e o Governo Federal, além de um órgão de gestão metropolitana e de representantes dos movimentos sociais organizados e da sociedade civil.

A análise realizada sobre o Orçamento Participativo, demonstrou ser possível a partir da utilização de conceitos da geografia, verificar como um mecanismo de gestão do orçamento público pode contribuir para melhorar a qualidade de vida da população e transformar a realidade daqueles que vivem nas cidades. Ao realizar a pesquisa junto aos municípios escolhidos pelo fato de estarem localizado em Regiões Metropolitanas do Sul do Brasil, cujo o objetivo era verificar a existência do Orçamento Participativo como instrumento de gestão metropolitana. Percebeu-se que apesar da experiência de Porto Alegre ter se expandido geograficamente para diferentes países, com a contribuição de instituições multilaterais como o Banco Mundial e a ONU, a boa prática de gestão orçamentária não se tornou uma ferramenta de gestão dos recursos públicos em escala metropolitana. Das regiões metropolitanas pesquisadas, apenas a de Porto Alegre iniciou um processo de discussão de uma integração orçamentária através do Orçamento Popular, ainda assim sem concluir um processo de integração orçamentária entre todos os municípios.

A Região Metropolitana de Curitiba também foi escolhida por ter municípios que afirmaram possuir o Orçamento Participativo como instrumento de participação democrática na gestão pública. Pinhais, no período pesquisado, foi o único Município da RMC no qual o executivo municipal assumiu utilizar o OP. Outras duas experiências de Orçamento Participativo foram incluídas nesta pesquisa, a dos gestores públicos de Maringá e de Chapecó, por terem colocado em funcionamento a dinâmica democrática de gestão da peça orçamentária em pelo menos dois mandatos e pelo fato de estarem localizadas em uma Região Metropolitana.

Os municípios escolhidos possuem forte influência sobre os demais municípios de suas Regiões Metropolitanas. Todos passam por uma nova divisão internacional do trabalho que altera a dinâmica de produção do espaço urbano objetivando atender a diferentes interesses econômicos, políticos, sociais e geográficos. Nessa nova dinâmica, há uma reestruturação e valorização do espaço urbano atrelado a um processo de segregação residencial e alocação dos investimentos públicos que pode agravar ainda mais os problemas relacionados a posse da terra e de injustiça espacial. Neste contexto, o Orçamento Participativo foi implementado como mecanismo de democratização que contribuiu para alterar o espaço urbano. Dessa forma, o OP foi utilizado como uma ferramenta para reduzir os impactos das desigualdades sociais

estabelecidas em sua dimensão espacial e, promover através da gestão pública e democrática nos municípios de Porto Alegre, Pinhais e Curitiba a justiça espacial. O Orçamento Participativo, demonstrou ter tido grande aceitação por parte da população, principalmente por constituir-se em um meio de transmissão de representatividade através de um instrumento democrático e confiável dos anseios das populações excluídas de qualquer debate sobre a destinação das verbas públicas.

Através do OP tais grupos de pessoas, assim como, os movimentos sociais e as organizações não governamentais puderam influenciar na alocação dos investimentos públicos realizados no município e modificar as condições de moradia na periferia dos municípios pesquisados. Ao terem suas demandas por regularização fundiária, habitação ou loteamentos para habitação, asfalto, calçadas, praças e controle das enchentes apresentadas e aprovadas nas Audiências Públicas, nas Assembleias ou Plenárias Temáticas e executadas através do Orçamento Participativo, contribuíram para a transformação do espaço urbano de seus municípios.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autônoma à interdependência política. Vol. 18, n° 2, p. 383 -398. Campinas: Opinião Pública, 2012.
BRANDÃO, Elias Canuto (org.) Orçamento Participativo: avanços, limites e desafios. Maringá: Massoni, 2003.
CARLOS, Ana Fani Alessandri. O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Labur Edições, 2007.
FEDOZZI, Luciano. O eu e os outros: participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2008.
FEDOZZI, Luciano; et al. Orçamento participativo de Porto Alegre: avaliações e percepções do público participante. Porto Alegre: Hartmann, 2013.
GARBOSSA, Renata Adriana. SILVA, Rodolfo dos Santos. O processo de produção do espaço urbano: impactos de uma nova urbanização. Curitiba: intersaberes, 2016.
GONÇALVES, Hermes Laranja. Uma visão crítica do Orçamento Participativo. Vitória-ES: Lumen/Juris, 2005.
LEFEBVRE, H. A revolução urbana. São Paulo: Editora Centauro, 2001.
LÜCHMANN, L. H. H. Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado. Campinas, Departamento de Ciência Política, UNICAMP: 2002.
HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
HARVEY, David. A liberdade da cidade. Revista Espaço e Tempo São Paulo: GEOUSP, 2009 – p.09 -17.
MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
PIRES, Valdemir. Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz. Barueri-SP: Manole, 2001.
PONT, Raul. A democracia, participação, cidadania: uma visão de esquerda. Porto Alegre: Palmarinca, 2000.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2000.
SILVA, Rodolfo dos Santos. Orçamento Participativo como mecanismo de transformação do espaço urbano. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2017.
WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro. “Boas práticas” devem ser promovidas? Revista Opinião Pública – v. 14 –n°.1 –p.65-95. Campinas: Opinião Pública, 2008.

A EXPRESSÃO DA COALIZÃO ENTRE PODER PÚBLICO E AGENTE PRIVADO: O CASO DO "CONDOMÍNIO" JARDINS DE MONET RESIDENCE EM MARINGÁ (PR)

Caroline Pagamunici Pailo

Observatório das Metrópoles – Núcleo Maringá/PR
carolpagamunici@hotmail.com

Ana Lúcia Rodrigues

Universidade Estadual de Maringá/PR
altodrigues1962@gmail.com

Ricardo Luiz Töws

Instituto Federal do Paraná
ricardotows@gmail.com

RESUMO

Com o estudo de caso feito nesta pesquisa do empreendimento denominado 'Condomínio Jardins de Monet' na cidade de Maringá (PR), buscou-se identificar a existência de coalizões entre poder público e privado que resultam no modelo de cidade que vem se concretizando desde a fundação dessa cidade polo. O recorte espacial foi esse empreendimento, escolhido em virtude de particularidades que pudessem contribuir para compreender como essas coalizões perduram no tempo e se elas têm a capacidade de direcionar uma agenda de transformações na cidade com foco no desenvolvimento econômico pelo urbano. Através do referido estudo de caso se buscou identificar a existência destas coalizações e quais os agentes que participaram de forma decisiva, para alteração da legislação urbana – Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Parcelamento do Solo – a fim de que o empreendimento pudesse ser implantado na cidade. Em termos metodológicos, foi realizada a revisão bibliográfica e, depois a pesquisa empírica junto à Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN, onde foram levantados e analisados os processos administrativos de pedido de viabilidade de implantação do empreendimento. Em vista destes processos, foi identificada a necessidade de estender a pesquisa para as análises das Atas do Conselho Municipal de Gestão e Planejamento Territorial, bem como a análise de reportagens veiculadas na mídia. Esta pesquisa visa compor um conjunto de estudos realizados com a finalidade de desvelar a existência de um regime urbano ou regimes urbanos que determinam o desenvolvimento econômico de Maringá.

Palavras-chave: Regime Urbano. Empreendedorismo. Planejamento Urbano. Coalizões. Maringá (PR).

INTRODUÇÃO

Este artigo[1] se insere no conjunto de estudos que compõem o INCT-Observatório das Metrópoles: As Metrópoles e o Direito à Cidade na inflexão da ordem urbana brasileira, sobre a cidade de Maringá e sua região metropolitana, abordando aspecto singular de análise, para a compreensão das efetivas forças que atuam no desenvolvimento deste polo metropolitano, uma “cidade planejada”.

O objetivo geral da pesquisa foi compreender a constituição e estabilidade das coalizões políticas entre o público e o privado, responsáveis pelas principais agendas públicas urbanas na cidade de Maringá, bem como os arranjos que, embora não explícitos, servem-se de todo aparato público, para dinamizar a produção do espaço urbano e se apropriarem dos lucros gerados.

Como objetivos específicos, buscou-se: a) compreender o empreendedorismo urbano contextualizando-o na realidade de Maringá (PR); b) estudar o processo de alteração legislativa urbanística, que deu legalidade para a implantação do empreendimento Jardins de *Monet Residence*; c) identificar os agentes (público e privado) que compõem as coalizões que contribuíram para a implantação do loteamento Jardins de *Monet Residence*; e, d) contribuir, a partir do estudo das coalizões, com o debate sobre os regimes urbanos na cidade de Maringá (PR).

[1] Este artigo foi elaborado com material que compõe a dissertação apresentada no Programa de Pós Graduação *strcitu sensu* em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

Essas ações foram identificadas e analisadas por meio de um estudo de caso: o empreendimento Jardins de *Monet Residence*, cuja escolha se justifica pela necessidade de mostra um caminho para a compreensão das coalizões entre o poder público e os interesses privados na cidade de Maringá(PR).

Para a realização do estudo e a compreensão de como ocorreu a implantação do empreendimento pesquisado, foi necessário analisar os processos que culminaram com a alteração do Plano Diretor Lei Complementar N.º 632/2006, bem como das Leis de Uso e Ocupação e Lei de Parcelamento do Solo, uma vez que, sem essas alterações, não havia possibilidade para que Maringá pudesse sediar aquele empreendimento imobiliário, na modalidade loteamento fechado na zona rural. Após foram analisadas 129 atas do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá dos anos de 2009 a 2011 e mais 12 processos administrativos que tramitaram junto à prefeitura de Maringá, sendo possível identificar o *modus operandi* dos agentes responsáveis.

A análise das coalizões e a forma como se mantém e perduram no tempo, são aspectos relevantes desta pesquisa, permitindo identificar um histórico de poder na cidade, suas variações e formações sociais e espaciais.

Das informações primárias conseguidas, busca-se compor os estudos para investigação de quais regimes urbanos estão conduzindo o desenvolvimento urbano local e regional, através do levantamento e estudo de referenciais teórico-metodológicos, que possibilitem evidenciar os conteúdos que levem à leitura e compreensão das coalizões entre os setores públicos e o agente privado, que mantém um vínculo estreito participativo nas decisões locais, no que se refere ao desenvolvimento econômico da cidade, através da “sociedade civil organizada”, com o fim de compreender como se dá a hegemonia dessas coalizões, quão duradouras e hegemônicas podem ser para o desenvolvimento econômico, através da política urbana.

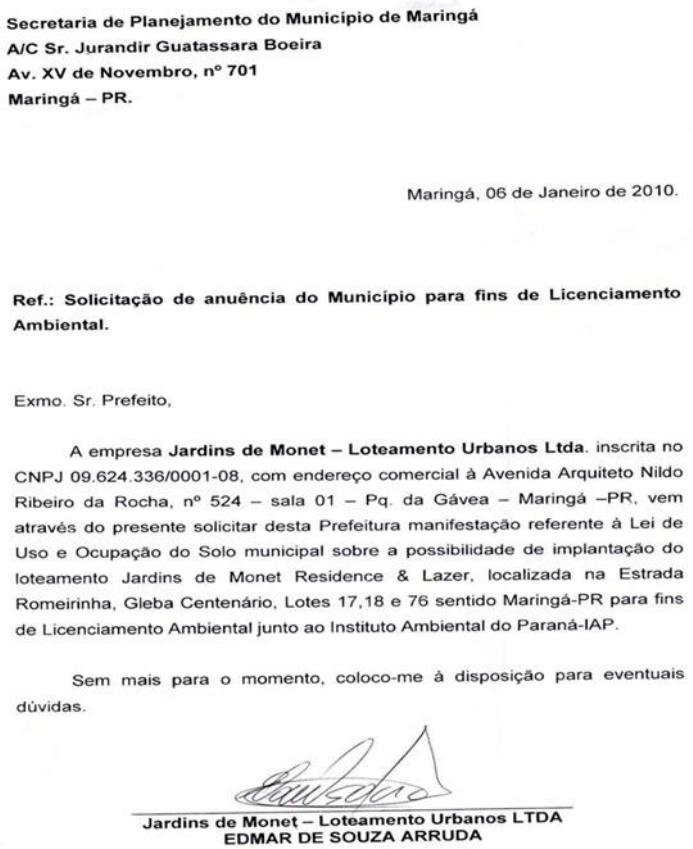
O EMPREENDIMENTO JARDINS DE MONET RESIDENCE

Jardins de *Monet Residence* é um empreendimento imobiliário, na modalidade de loteamento fechado, localizado na zona rural do município de Maringá no Estado do Paraná. Importante observar que no ano de divulgação do empreendimento 2009/2010, **não havia legislação permitindo sua instalação**, pois tanto o Plano Diretor Lei nº 632/2006, como a ~~s~~ Lei ~~s~~ Complementar ~~es~~ 334/99 (Parcelamento do Solo) e também a Lei 331/99 (Uso e Ocupação) proibiam o parcelamento do solo rural para fins urbanos e mais, proibia ainda, qualquer divulgação de loteamentos sem o devido Alvará.

Das Alterações legislativas necessárias à implantação do empreendimento Jardins de Monet Residence

Em 06.01.2010 empresa Jardins de *Monet* – Loteamentos Urbanos, responsável pelo empreendimento, dando início à viabilização do mesmo junto ao município, encaminha à Secretaria de Planejamento de Maringá, em atenção ao Sr. Jurandir Guatassara Boeira – Secretário de Planejamento, “solicitação de anuência do Município para fins de Licenciamento Ambiental”, uma vez que, à época, o responsável pelo licenciamento ambiental era o IAP (Instituto Ambiental do Paraná), referida solicitação foi assinada por Edmar de Souza Arruda, como demonstrado na figura nº 17.

Figura nº 1 – Ofício à Secretaria de Planejamento do Município de Maringá, solicitando anuência para fins de licenciamento ambiental em 06 de janeiro de 2010.



Secretaria de Planejamento do Município de Maringá
A/C Sr. Jurandir Guatassara Boeira
Av. XV de Novembro, nº 701
Maringá – PR.

Maringá, 06 de Janeiro de 2010.

Ref.: Solicitação de anuência do Município para fins de Licenciamento Ambiental.

Exmo. Sr. Prefeito,

A empresa **Jardins de Monet – Loteamento Urbanos Ltda**. inscrita no CNPJ 09.624.336/0001-08, com endereço comercial à Avenida Arquiteto Nildo Ribeiro da Rocha, nº 524 – sala 01 – Pq. da Gávea – Maringá –PR, vem através do presente solicitar desta Prefeitura manifestação referente à Lei de Uso e Ocupação do Solo municipal sobre a possibilidade de implantação do loteamento Jardins de Monet Residence & Lazer, localizada na Estrada Romeirinha, Gleba Centenário, Lotes 17,18 e 76 sentido Maringá-PR para fins de Licenciamento Ambiental junto ao Instituto Ambiental do Paraná-IAP.

Sem mais para o momento, coloco-me à disposição para eventuais dúvidas.

Jardins de Monet – Loteamento Urbanos LTDA
EDMAR DE SOUZA ARRUDA

p. 1776

Fonte: Processo Administrativo nº 306/2010 – pesquisa documental Seplan - 2017.

Neste mesmo processo administrativo 306/2010, também consta uma certidão do município, assinada pelo Secretário do Planejamento, Jurandir Guatassara Boeira, mas sem data de expedição, dando anuência do deferimento, quanto ao pedido de Licenciamento junto ao IAP, a qual foi recebida em 21/01/2010, pelo Sr. Leandro P. Arruda (Figura nº 2).

Figura nº 2 – Certidão que declara a conformidade do empreendimento com a legislação de Uso e Ocupação e Parcelamento do Solo

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria Municipal de Planejamento Urbano

Certidão nº 001/2010-SEPLAN
***Protocolo** nº 306/2010*
Requerente: Cidade Jardim - Loteamentos Urbanos Ltda

CERTIDÃO

A Prefeitura do Município de Maringá, através desta Secretaria, declara, que o empreendimento abaixo descrito, está localizado neste Município e que o local, o Tipo de Empreendimento e a Atividade estão em conformidade com a Legislação aplicável ao Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento do Solo deste Município.

EMPREENDEDOR	Cidade Jardim - Loteamentos Urbanos
CPF/CNPJ	
NOME DO EMPREENDIMENTO	Jardins de Monet Residence & Laser
ATIVIDADE	Loteamento Rural
ENDEREÇO	Estrada Romerinha
BAIRRO	Gleba Ribeirão Centenário
CEP	
TELEFONE	(44) 3220 -3300
ZONA, QUADRA E DATA	Lotes 17,18 e 76

Arq. José Vicente do Soccorro
Diretor de Planejamento

Arq. Dr. Jurandir Guatassara Boeira
Secretário

Ao
Instituto Ambiental do Paraná
Nesta

Protocolo em: 23/03/10

p. 1777

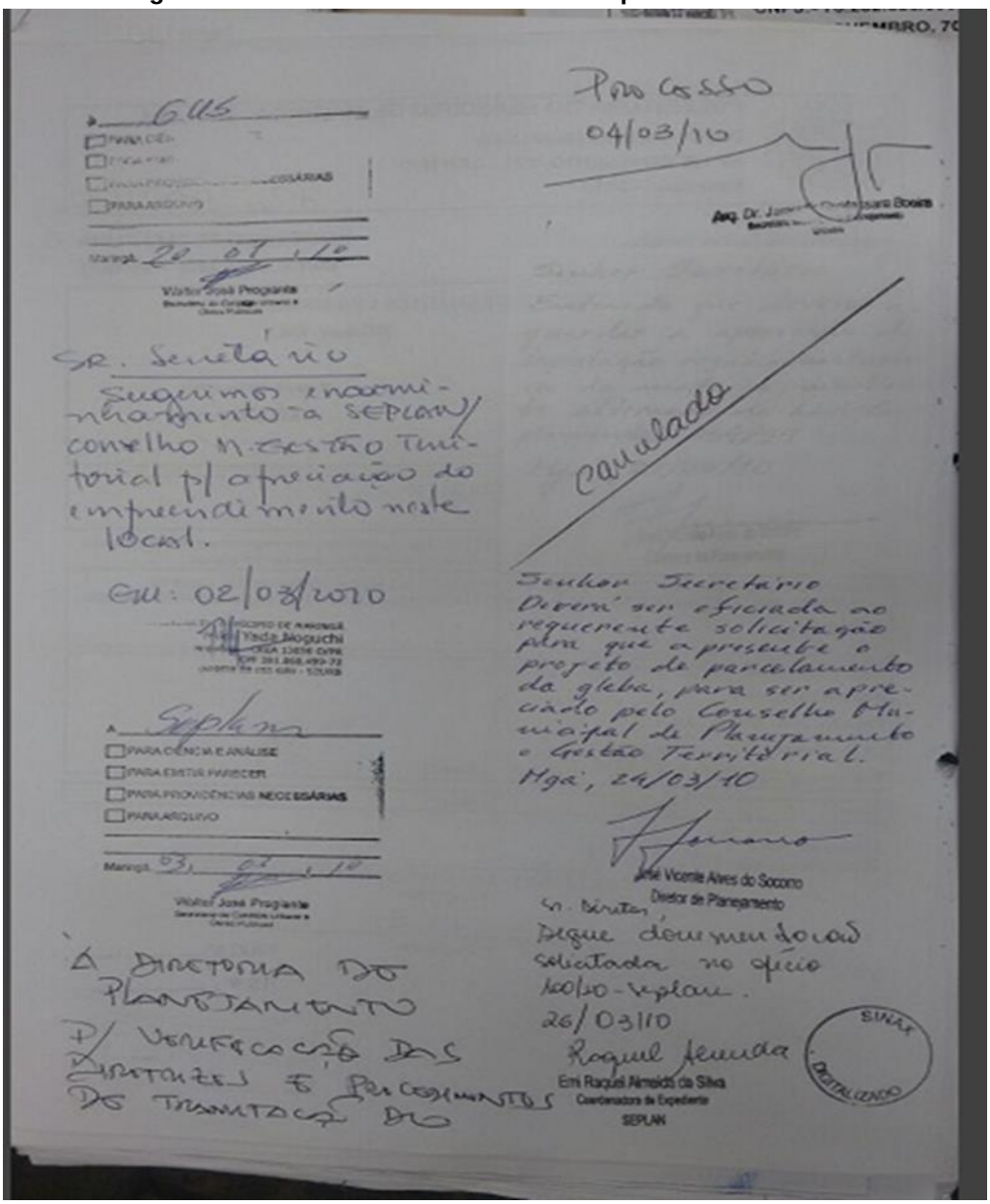
Fonte: Processo Administrativo nº 306/2010 – pesquisa documental Seplan – 2017

Sobre a certidão do Planejamento, certificando a "conformidade com a Legislação Aplicável ao Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento do Solo", a mesma foi emitida e entregue à empresa, contrariando o que estabelecia a Lei Complementar 334/99 (Parcelamento do Solo) e também a Lei 331/99 (Uso e Ocupação), pois até maio de 2010, estavam proibidos a utilização e o parcelamento do solo rural para fins urbanos, nos termos do artigo 15 da Lei nº 334/99.

Registra-se que há no mínimo uma subordinação, do agente público neste ato representado pelo Diretor de Planejamento José Vicente Socorro e pelo então Secretário de Planejamento Dr. Jurandir Guatassara Boeira, ao agente privado, quando à revelia das Leis Complementares nº 334/99 e 331/99, atestam que o empreendimento esta em conformidade com Uso e Ocupação do Solo e Parcelamento do Solo, quando na verdade, não havia legislação permitindo o referido empreendimento.

No dia 14.01.2010, foi protocolizado, pela empresa Jardins de *Monet* – Loteamentos Urbanos Ltda, um requerimento de "Certidão de Viabilidade de Loteamento Fechado na Macrozona Rural", no qual se observa a seguinte anotação (Figura nº 3):

Figura nº. 3 - Verso da folha de rosto do processo 2112/2010



Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá – SEPLAN – 2017

Observa-se que, no verso da folha de protocolo, há vários despachos manuscritos, inclusive um com uma folha em branco, colada sobre o despacho, com um risco e com a escrita "cancelado" no qual, visivelmente, vê-se escrito: "Senhor Secretário (espaço linha de baixo) Entendo que deve-se aguardar a aprovação da legislação regulamentadora da matéria, mediante alteração da Lei Complementar 334/99, Mgá, 23/03/10". Assinado por José Vicente Alves do Socorro, à época, Diretor de Planejamento do município.

Logo abaixo desse despacho cancelado, segue outro do mesmo funcionário, em 24 de março de 2010, requerendo que o projeto de parcelamento da gleba seja apreciado pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT).

Conforme determinado, pelo Diretor de Planejamento Vicente Alves Socorro, foi enviado ofício à loteadora e, em reunião do CMPGT, já no dia 29 de março 2010, foi incluída, em pauta, a apresentação do projeto do empreendimento pelo Arquiteto Edson Cardoso, conforme segue:

> [...] Às 10 horas e 22 minutos o arquiteto Edson Cardoso deu início à apresentação do loteamento Jardins de Monet Residence, atendendo ao solicitado no ofício 100/2010 – SEPLAN, do processo 2112/10. A conselheira Ana Lúcia questionou de houve preocupação com o transporte coletivo para os prestadores de serviço aos moradores do empreendimento; o arquiteto Edson respondeu que sim, e também com o tratamento de esgoto; o arquiteto informou que o lançamento do empreendimento seria ainda em 2010 e a ocupação plena prevista em dez anos, sendo 36 meses para a instalação da portaria; informou ainda que há projeto para a construção de um trincheira na BR-376 para escoar o trânsito; a conselheira Ana Lúcia questionou se há alguma obra em andamento no terreno e o arquiteto garantiu que não; a conselheira Inalo lembrou a necessidade de equipamentos comunitários externos ao empreendimento. Após a saída do arquiteto Edson o Conselho considerou que a apresentação não se trata de Estudo de Impacto de Vizinhança e que faltam números, estatísticas e considerações que deverão atender à legislação; a conselheira Ana salientou que falta legislação pertinente à aprovação do projeto. A conselheira Inako salientou que as diretrizes do sistema viário deverão ser respeitadas. O conselho não se sente em condições de tomar decisão em relação ao pedido de certidão de viabilidade para o loteamento, uma vez que falta legislação regulamentadora da Lei 799/2010 e não foram apresentados todos os danos necessários [...] (CMPGT, 2010 – grifos nosso). p. 1779

Em 23 de abril de 2010, o prefeito Silvio Magalhães Barros II, encaminha à Câmara Municipal em regime de urgência, o Projeto de Lei nº 1247/2010, com o objetivo de inserir, na Lei Complementar nº 334/99, uma seção disciplinando a implantação de loteamentos fechados na Macrozona Rural do município, sob o argumento de “torná-la mais adequada ao estágio atual do desenvolvimento do município”, conforme consta da mensagem encaminha ao legislativo, junto com o referido projeto de lei.

O projeto de lei foi incluído em pauta de votação, já no dia 27 de abril de 2010, em caráter de urgência, sendo votado na terceira sessão em que foi incluído e em sessão extraordinária no dia 04 de maio de 2010, sendo sancionado e promulgado pelo Executivo, em 13 de maio de 2010, como Lei Complementar nº 819/2010.

Esta Lei Complementar nº 819/2010, modificou os artigos 7º, 8º, 9º, 10º e criou a Seção V no capítulo IV da Lei Complementar nº 334/99, passando a ser composta pelo artigo 30-A, que autoriza, a partir de então, a “implantação de loteamentos fechados com controle de acesso na Macrozona Rural, para fins residenciais unifamiliares”.

Com a inclusão do artigo 30-A caput na referida Lei, passa a ser permitida a implantação de loteamentos fechados na Macrozona Rural, desde que haja parecer

favorável do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial - CMPGT, nos termos que restou estabelecido nos incisos I a III do artigo 30-A da LC nº 334/99.

O projeto de Lei nº 1247/2010, de autoria do Prefeito, serviu como "uma luva" para atender a pretensão daquele grupo de empresários na implantação do empreendimento, pelo menos, por hora, não faltava mais legislação, bastando agora o cumprimento dos demais procedimentos formais até a expedição do Alvará.

Após a promulgação da LC Nº 819/2010 em 13 de maio 2010, já no dia 07 de junho de 2010, o empreendimento Jardins de *Monet Residence*, entra na pauta da 142ª reunião do CMPGT, nos termos que seguem:

> [...] Às 10 horas e 37 minutos o vice-presidente Socorro, retomou a solicitação de certidão de viabilidade para a implantação do loteamento Jardins de Monet Residence, protocolada sob nº 2112/10 pela empresa Jardins de Monet – Loteamentos Urbanos Ltda., e apresentada na reunião de 29/03/2010, oportunidade em a análise prévia do empreendimento foi obstada pela falta de regulamentação da lei 334/99 para esse tipo de empreendimento. A conselheira Mika sugeriu que o parecer do Conselho poderá abranger a análise da viabilidade do empreendimento, sendo necessária a apresentação de mapa indicando a situação, dos acessos, bacias hidrográficas, curva de nível. Após análises e discussões, não se chegando a um consenso, a análise do referido processo não foi finalizada, ficando a conclusão para as próximas reuniões [...] (CMPGT, 2010). p. 1780

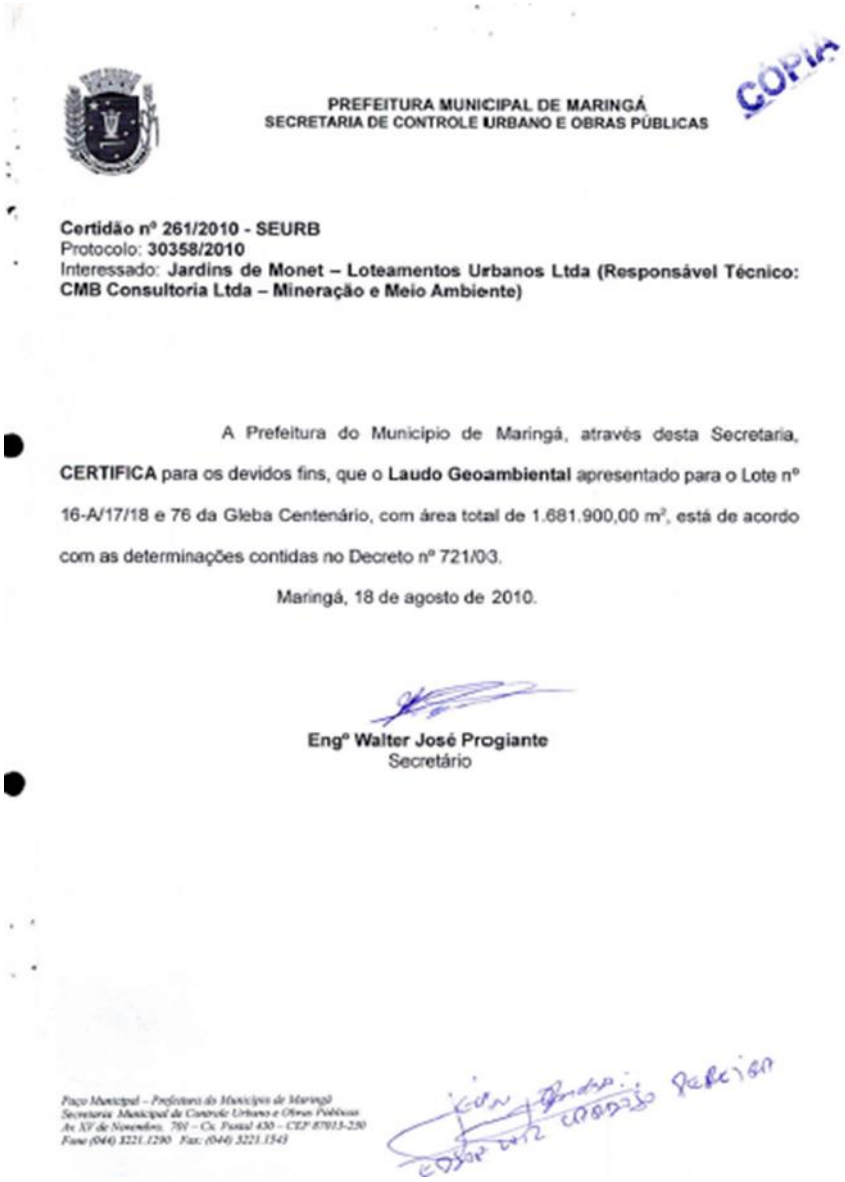
Em 17 de junho 2010, na 145ª, o CMPGT em análise, à solicitação de certidão de viabilidade do empreendimento Jardins de Monet *Residence*, "os conselheiros sugeriram que tais solicitações sejam primeiramente protocoladas junto à Secretaria Municipal de Controle Urbano e Obras Públicas (SEURB), que deverá fazer um checklist e posteriormente encaminhar ao Conselho".

No dia 21 de junho de 2010, na 146ª reunião do CMPGT, o vice-presidente José Alves do Socorro apresentou, ao conselho, uma nova proposta de metodologia para emissão de parecer do Conselho, quanto à solicitação de certidão de viabilidade, para a implantação de loteamento fechado na Macrozona Rural, "fazendo referência ao processo protocolado sob nº 2112/10 pela empresa Jardins de Monet – Loteamentos Urbanos Ltda", tendo a conselheira Mika sugerido que "o parecer do Conselho deverá levar em consideração os dispositivos das leis 799/10 e 819/10 e o relatório conjunto da SEURB e da Secretaria Municipal de Planejamento e Urbano (SEPLAN), contendo análise prévia do empreendimento" e com esta definição, foi aprovada a ata do dia 07.06.2010.

Atendendo à sugestão do Conselho, em data de 24 de junho de 2010, a empresa Jardins de Monet – Loteamentos Urbanos solicita, à SEURB, a análise de laudo geoambiental, referente aos lotes 16-A, 17, 18 e 76 da Gleba Centenário, indicando como responsável Técnico o Sr. Cleuber Moraes de Brito, o protocolo foi assinado pelo Sr. Edson Cardoso e protocolizado com o número de processo 3058/2010.

No dia 28 de junho de 2010, deu-se início, junto à SEURB, a análise do laudo geoambiental apresentado, sendo finalizado com certidão de viabilidade em data de 18 de agosto de 2010 (Figura nº 4).

Figura nº 4 - Certidão da SEURB certificando a concordância com o Laudo Geoambiental apresentado para o empreendimento. Processo administrativo nº 30358/2010



PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
SECRETARIA DE CONTROLE URBANO E OBRAS PÚBLICAS

CÓPIA

Certidão nº 261/2010 - SEURB
Protocolo: **30358/2010**
Interessado: **Jardins de Monet – Loteamentos Urbanos Ltda (Responsável Técnico: CMB Consultoria Ltda – Mineração e Meio Ambiente)**

A Prefeitura do Município de Maringá, através desta Secretaria, **CERTIFICA** para os devidos fins, que o **Laudo Geoambiental** apresentado para o Lote nº 16-A/17/18 e 76 da Gleba Centenário, com área total de 1.681.900,00 m², está de acordo com as determinações contidas no Decreto nº 721/03.

Maringá, 18 de agosto de 2010.

Engº Walter José Progiante
Secretário

Paço Municipal – Prefeitura do Município de Maringá
Secretaria Municipal de Controle Urbano e Obras Públicas
Av. XV de Novembro, 701 – Cx. Postal 430 – CEP 87013-230
Fone (044) 3221.1290 Fax: (044) 3221.1543

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá – SEPLAN – 2017

Em 07 de julho de 2010, a empresa Jardins de Monet – Loteamentos Urbanos solicita à Prefeitura, que a repartição competente, "lhe expeça as definições das diretrizes básicas que incidem sobre os lotes em questão, conforme documento anexo para fins de loteamento, situado na gleba centenário, lotes de terras nº 16-A, 17, 18 e 76, oriundo da fusão dos mesmos com área de 1.681.900m², perímetro rural deste Município de Maringá/PR", o requerimento foi assinado por Edmar de Souza Arruda, sendo protocolizado com o número de processo 32964/2010.

As diretrizes básicas, que incidem sobre o empreendimento, foram emitidas pela SEPLAN, através do Ofício nº 841/2010, conforme consta da informação no processo nº 32964/10, datado de 18.10.2010.

No dia 29 de julho de 2010, a loteadora protocolizou, junto à prefeitura, solicitação de "anuência quanto ao uso e ocupação do solo para fins de licenciamento

ambiental junto à SUDERHSA" – processo administrativo nº 36588/2010 – ao final deste processo, foram emitidas duas certidões de anuência, uma à Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (SUDERHSA) e outra ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP), em data de 19 de agosto de 2010 (Figuras nº 21 e 22).

Nas duas certidões de anuência, quanto à implantação do empreendimento Jardins de *Monet Residence*, constam como atividade LOTEAMENTO RURAL, para a qual a Lei 331/99 de Uso e Ocupação do Solo, previa que a ocupação como finalidade de "hotéis-fazenda, parques temáticos e similares" (art. 7º, VIII, "d" da Lei 331/99).

Observa-se que a modalidade "loteamento fechado com controle de acesso", somente foi incluída na Lei de Uso e Ocupação do Solo, através da Lei 888/2011 em data de 26 de julho de 2011, que revogou, em sua totalidade, a Lei Complementar nº 331/99, incluindo também a modalidade "resorts" no item "d" de seu artigo 7º, inciso VII.

Em 12 de novembro de 2010, foi solicitado, via comunicação interna, pela SEURB, providências à Procuradoria Geral de Município (PROGE), para elaboração de "projeto de Lei para Urbanização Específica do lote de terras nº 16-A/17/18 e 76 da Gleba Centenário".

No dia 06 de abril de 2011, na 180ª reunião do CMPGT, "foram apresentadas as propostas de alteração a Lei Complementar nº 331/99 – Uso e Ocupação". O debate sobre as alterações foi retomado na 181ª reunião do CMPGT, no dia 13 de abril de 2011, ocasião em que o presidente do Conselho, Walter José Progiante, "lembrou aos demais membros que as considerações referentes à alteração da Lei devem ser encaminhadas até a próxima segunda-feira, dia 18/04/11, para que possam ser analisadas e apresentadas na reunião do dia 24/04/11", foram apresentadas, também as propostas de alteração da Lei Complementar nº 334/99, mas as discussões seguirão nas próximas reuniões.

p. 1782

As propostas e sugestões de alteração da LC Nº 331/99, foram pauta das reuniões dos dias 20 de abril de 2011- 182ª reunião, no dia 27 de abril de 2011-183ª, reunião e no dia 04 de maio de 2011 - 184ª reunião, na qual restou estabelecida uma audiência pública, para o dia 30 de maio de 2011, para apresentação das propostas de alteração da Lei Complementar 331/99. Neste mesma reunião, deu-se prosseguimento à análise das propostas de alteração da LC Nº 334/99, ficando definido que as sugestões de alteração seriam apresentadas, dentro de um prazo de 15 dias.

Na 187ª reunião do CMPGT, ocorrida no dia 25 de maio de 2011, as propostas de alteração da Lei Complementar nº 331/99, foram sistematizadas, para serem apresentadas em audiência pública, a ser realizada no dia 30 de maio de 2011.

Em 08 de junho de 2011, na 189ª reunião do CMPGT, iniciaram as análises das sugestões de alteração da Lei 334/99, mas não houve qualquer definição sobre as mesmas. Na 191ª reunião do CMPGT, no dia 15 de junho de 2011, foi "iniciada a análise das propostas apresentadas na audiência pública do dia 30/05/11, referente à alteração da Lei Complementar nº 331/99", sendo estendida para as próximas reuniões a finalização da análise. Na 194ª, ocorrida em 29 de junho de 2011, foram encerradas as análises de alteração das leis 331/99 e 334/99, sendo as mesmas encaminhadas com as alterações recomendadas pelo Conselho, para elaboração de Projeto de Lei.

Os Projetos de Alteração das Leis 331/99 e 334/99 foram enviados pelo Executivo à Câmara Municipal, através da mensagem de lei nº 106/2011 e107/2011,

respectivamente, em 01 de julho de 2011, sob a justificativa, para ambos os processos, de que havia necessidade de dirimir discrepância existente entre as alterações aprovadas, quanto à Lei 632/06 e as Leis em vigência 331/99 e 334/99 e que "o Projeto de Lei em questão foi discutido e aprovado pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial em reunião do dia 29 de junho de 2011".

O Projeto de Lei 1327/2011, que trata da substituição da Lei nº 331/99 e o Projeto de Lei nº 1328/2011, que trata da substituição da Lei nº 334/99, foram incluídos em pauta para o dia 07 de julho de 2017, mas sendo, de fato, votado em terceira discussão no dia 16 de julho de 2011, sendo sancionados pelo prefeito em 27/07/2011.

Na reunião ocorrida no dia 06 de julho de 2011 – 196ª, o Conselheiro Humberto Henrique questionou o prefeito Silvio Magalhães Barros II, presente na reunião, "sobre as duas modificações feitas nos Projetos de Leis de Alteração as Leis Complementares 331/99 e 334/99, que foram enviados para a Câmara municipal, sendo uma modificação no Projeto de Alteração da Lei 331/99 e outra no Projeto de Alteração da Lei 334/99 efetuadas após a aprovação dos mesmos pelo CMPGT e sem que fossem apreciadas pelo mesmo".

Após as justificativas de Walter Progiante sobre as alterações, o Conselho manteve sua posição, deliberando pelo envio de documento ao Executivo, para que os Projetos de Alteração das Leis 331/99 e 334/99, enviados à Câmara Municipal, sejam substituídos pelos aprovados no CMPGT, mantendo a versão analisada por este.

Na reunião seguinte, ocorrida em 13 de julho de 2011 – 197ª, foi retomada a discussão sobre a alteração dos Projetos enviados à câmara municipal, nos termos que seguem: p. 1783

> [...] O conselheiro Humberto Henrique argumentou que tais divergências poderiam ter sido evitadas se tivesse ocorrido uma análise final das propostas após terem sido incluídas as alterações aprovadas pelo Conselho, e que houve muita pressa em encaminhar as propostas de alterações das Leis para a Câmara Municipal, em reposta o Conselheiro Walter Progiante, afirmou que havia necessidade de aprovar os projetos com a máxima urgência para evitar especulações. Quanto às divergências ocorridas nos parâmetros das tabelas, especificamente nos parâmetros da ZR4 e da ZE, o Sr. Walter Progiante informou que a solicitação para alteração será feita na hora da votação do Projeto de Alteração da Lei Complementar 331/99 na Câmara. O Conselheiro Marcos Mauro solicitou que as reuniões do CMPGT passem a ser gravadas para evitar problemas com relação a possíveis dúvidas quanto às decisões tomadas, uma vez que considera que as atas por serem um relato sucinto das reuniões não expressam amplitude de algumas discussões ocorridas (CMGPT, 2011- grifos nossos).

A empresa Jardins de Monet – Loteamentos Urbanos Ltda., em 20 de julho de 2011, apresenta, na 198ª reunião do CMPGT, o Relatório de Impacto Ambiental do empreendimento, estando presentes para avaliação do RIV os seguintes conselheiros titulares: José Vicente Alves do Socorro, Mika Yada Noguchi, Humberto José Henrique, Edson Luiz Cardoso Pereira, Rubia Irma Sales, Celso Marcio Lorin, Antonio Claret P. de Miranda e os suplentes João Carlos Seravali, Lídia Maria da Fonseca Morástica,

Leonardo Ramos Fabian, Ana Lúcia Rodrigues e Silvia Christiane Goya, sendo que, após a apresentação e discussões, o Conselho decidiu por aprovar o Relatório.

> [...] Às 16 horas e 23 minutos foi apresentado o Relatório de Impacto de Vizinhança protocolado em nome de Jardins de Monet – Loteamentos Urbanos Ltda., sob nº 28685/2010, para Loteamento Fechado Jardins de Monet Residence, apresentação foi conduzida pelo Sr. Cleuber Morais Brito e pela equipe da CMB Consultoria Ltda, responsável pela elaboração do RIV: terminada a apresentação o conselheiro João Carlos Seravali demonstrou preocupação quanto à saturação que poderá ocorrer na via que dará acesso ao empreendimento haja vista que futuramente a mesma poderá ser utilizada por outros empreendimentos que surgirem na região. A Conselheira Ana Lúcia questionou a equipe sobre qual o nível de comprometimento da vazão do rio que irá abastecer o lago interno do empreendimento e foi informada que o volume da entrada de água e o volume da saída são os mesmos, e que existe todo o controle feito pela SUDERHSA. Outro questionamento da Conselheira Ana Lúcia, foi se as diretrizes viárias internas estão seguindo as diretrizes traçadas pela Prefeitura, pois futuramente a cidade irá se expandir e chegar ao empreendimento; foi explicado que no fundo do lote existe uma mata permanente e possibilita cruzamento de vias, e que as vias transversais do empreendimento estão obedecendo as diretrizes fornecidas pela Prefeitura. A Conselheira solicitou que ficasse claro que no momento que houver necessidade o empreendimento deverá ceder as vias internas para o Município. A coordenadora da Comissão que analisou o RIV Sra. Maria Isabel Cordeiro Calvo Machado, informou ao Conselho que durante a análise do RIV a Comissão observou que os responsáveis pelo relatório não havia considerado a existência de granjas próximas ao local, além de outros empreendimentos que geram odor e que podem atingir a região do Condomínio, causando desconforto para seus moradores, e que em virtude disto foi solicitado um levantamento sobre os ventos dominantes na região que mostraram que o odo gerado pelos empreendimentos já instalados na região, atingirão a área onde será implantado o Condomínio e que por terem conhecimento prévio disto os empreendedores não poderão exigir futuramente a retirada desses empreendimentos. Deste modo, a Comissão solicitou que constasse o RIV a questão do odor e também de uma cachoeira existente no rio que atravessa o lote. Encerrada a apresentação e estando a par de todas as informações o Conselho decidiu aprovar o Relatório, com uma abstenção do Conselheiro João Carlos Seravali, devendo os interessados executar uma via de ligação entre a Estrada Romeirinha e a Estrada São Bento, implementando a via paisagística lindeira ao empreendimento e atender todas as medidas escritas no RIV (CMPGT, 2011).

p. 1784

É necessário observar que Edson Luiz Cardoso Pereira, havia apresentado este empreendimento ao CMPGT em 29 de março 2010 como engenheiro responsável, agora voltava novamente ao Conselho, fazendo parte como Conselheiro titular,

ocupando a cadeira destinada ao CODEM, tendo sido empossado no dia 18 de fevereiro de 2011.

Importante, destacar que o fato acima referido, apenas demonstra como os agentes dessas coalizões, transitam livremente entre as esferas pública e privada, sendo que Edson Luiz Cardoso Pereira, não poderia ter exercido seu direito de voto, uma vez que foi ele mesmo quem apresentou o projeto àquele Conselho em 2010, tendo interesse direto na aprovação, fato este que sequer foi contestado pelos conselheiros presentes.

Depois da aprovação do RIV junto ao CMGPT, a empresa dando continuidade aos procedimentos administrativos, protocolizou a solicitação de Análise de Parcelamento Solo, processo nº 56.537/2011, em 04 de outubro de 2011, e a solicitação de avaliações dos terrenos dados em caução para execução da infraestrutura do loteamento, processo nº 59.112/2011 em 18 de outubro de 2011.

Em 27 de dezembro de 2011, é publicado no Diário Oficial do Município, o Decreto nº 1992/2011, restando aprovado o "loteamento fechado denominado Jardins de *Monet Residence*, localizado na zona rural deste município de Maringá, Estado do Paraná, sobre o Lote de terras nº 16-A/17/18 e 76 da Gleba Centenário, de propriedade da empresa Jardins de Monet – Loteamentos Urbanos Ltda., inscrita no CNPJ sob nº 09.624.336/0001-08, conforme matrícula nº 29926 do Registro de Imóveis do 3º Ofício de Maringá", sendo que o Alvará do Loteamento Jardins de *Monet Residence*, foi expedido em 09 de janeiro de 2012.

Antes mesmo do Alvará ou do Decreto aprovando o loteamento fechado, o empreendimento já havia sido lançado ao público para venda, como já citado, no final do ano de 2011, haviam sido vendidos mais de 200 lotes do empreendimento, vez que as propagandas, na mídia local, eram constantes e muito atrativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esta pesquisa foi possível identificar a formação de uma coalizão entre o poder público e agentes privados, para a aprovação e implementação do referido empreendimento.

Os agentes econômicos são as empresas que participam da constituição da empresa Jardins de *Monet* - Loteamentos Urbanos, das quais na 9ª alteração contratual, ficaram apenas duas empresas: Monolux Construções Civis Ltda – Divanir Braz Palma e BRA Incorporadora Ltda – Edmar Arruda, que são empresas do ramo da construção civil estabelecidas em Maringá (PR), cujos sócios proprietários são nomes conhecidos na cidade, com uma boa parcela de representação eleitoral, uma vez que ambos já foram eleitos deputado Federal, sendo que Edmar foi reeleito em 2014, estando no cargo atualmente.

De forma velada, entre estes agentes e o poder público, existiu uma parceria com o objetivo primordial de aprovar o empreendimento Jardins de *Monet Residence*, numa efetiva coalizão que, se manteve ou se desfez, não importa, pois atingiu o fim para o qual foi constituída em determinado momento.

Os agentes econômicos envolvidos, não apenas se beneficiaram das alterações legislativas que garantiram e viabilizaram a implantação do 'condomínio' Jardins de *Monet Residence*, mas agiram de forma ativa, como verdadeiros "especuladores estruturais", como na tipologia apresentada por Logan e Molotch (1987).

Como bem acentua Töws (2015), “o agente estrutural se fez presente, pois ajudou, de forma velada, alterar a legislação urbanística para atender seus interesses e viabilizar suas construções e a valorização fundiária de suas propriedades” (TÖWS, 2015, p.335).

Importante observar que não se trata de uma simples especulação em torno de um empreendimento, mas estes agentes foram determinantes e pontuais na mudança de leis estruturais e regulatórias do zoneamento urbano, sua intervenção vai muito além da especulação imobiliária ou reserva de mercado, conseguindo alterar o zoneamento da cidade, para garantir a convalidação de seus interesses econômicos.

Quando se inicia a fase de alteração da legislação, vê-se que os principais agentes políticos estão ligados, diretamente, à administração municipal, quando da aceitação e viabilização das certidões, sem qualquer aparato legal até aquele momento, o que resultou num movimento para alteração da legislação urbanística municipal.

Mas não é só isso, pois a primeira apresentação do empreendimento, junto ao CMPGT, ocorreu em reunião no dia 29 de março de 2010 e coordenada pelo Arquiteto Edson Luiz Cardoso Pereira, que coincidentemente, quando da aprovação deste empreendimento pelo conselho em 20 de julho de 2011, como já destacado acima, tinha acento no CMPGT, votando pela viabilidade do mesmo, quando deveria ter-se considerado impedido de votar.

Portanto, estes agentes tem trânsito livre nas esferas decisórias da administração pública, pois ora são agentes econômicos, donos dos empreendimentos, ora são agentes políticos, misturando uma e outra figura, nas esferas de decisão política na cidade de Maringá.

É necessário observar que a coalizão que existiu, para a viabilização do empreendimento, foi predominantemente local, ou seja, os agentes econômicos e políticos envolvidos são empresários com atuação na cidade não havendo neste caso em específico o aporte de outras empresas de cidades da região. Da análise dos processos administrativos, identificou-se a participação direta em prol do empreendimento de agentes públicos que, ora, assinavam certidões favoráveis ao empreendimento e, ora, faziam parte do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT), fazendo a defesa das alterações na legislação urbanística em pontos bem pontuais, com nítido caráter de pretender a viabilização do empreendimento.

Quanto à análise das atas do CMPGT, observou-se que os agentes que participam deste conselho, possuem livre trânsito entre as demais instâncias de decisão, quanto ao planejamento urbano no Município, ou seja, ora participam deste Conselho como membro da ACIM, depois membro do CODEM e, em outros momentos, estão ali representando empreendedores privados, na apresentação de seus empreendimentos imobiliários com fim de aprovação dos mesmos.

Na pesquisa, ainda, analisou-se a ata da Conferência de Alteração do Plano Diretor, ocorrida em dezembro de 2010, e constatou-se a clara coalização entre agentes econômicos do poder privado e o poder público. Foi denunciada, por vários delegados, a ilegitimidade daquela Conferência e, mesmo assim, deu-se continuidade para alcançar o fim para o qual havia sido proposta, ou seja, conseguir alterações pontuais no Plano Diretor, entre elas, a viabilidade de implantação de utilização do solo rural, para fins urbanos.

Além desses agentes, a propaganda do empreendimento foi recorrente na mídia local, sendo apresentado por empresários conhecidos na cidade, o que dava a garantia e certeza de que o "condomínio", de fato, iria ser implantado, assegurando assim, a venda de 200 lotes, logo nos primeiros meses de lançamento.

Neste estudo de caso, comprovou-se a existência de uma coalizão entre os empreendedores do loteamento e agentes políticos e públicos que impulsionaram, à revelia da lei, as alterações legislativas, com o fim único de implantar o empreendimento.

A coalização que se formou, em prol da aprovação do empreendimento, é apenas reflexo do que se vê acontecendo com o planejamento urbano em Maringá, para o qual os empresários locais tem forte influência hegemônica sobre o poder público, quando se trata de planejar o desenvolvimento econômico da cidade.

Enfim, a identificação dessas coalizões, através da análise e compreensão da implantação de um empreendimento imobiliário, teve como pressuposto contribuir com o conjunto de pesquisas realizadas pelo Observatório das Metrópoles, especificamente com o núcleo local da Região Metropolitana de Maringá, com a finalidade de contribuir para aprofundar o debate sobre os Regimes Urbanos.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Wagner Vinícius. A produção imobiliária das cidades médias: Londrina e Maringá/PR. Presidente Prudente/SP: Universidade Estadual Paulista Jílio Mesquita Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015, Tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Geografia. Unesp, Presidente Prudente/SP, 2015

BRAJATO, Dânia. A efetividade dos Instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR). Santo André: Universidade Federal do ABC, 2015, Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, Santo André-SP, 2015.

CODEM. Maringá 2030. ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE MARINGÁ, 2011. < http://www.politize.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Maringa-2030.pdf>. Acesso em 11.03.2018.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey. Urban Fortunes: the political economy of place. Berkeley: University of California Press, 1987. Disponível em: https://bit.ly/2FDcqMa. Acesso em 10.08.2017.

RODRIGUES, Ana Lúcia. A pobreza mora ao lado: segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004, Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. PUC/SP, 2004.

_____, SOUZA, Paulo Roberto. Introdução. In MARINGÁ TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM URBANA, RODRIGUES, Ana L. (Org), Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

TOWS, Ricardo Luiz, Grandes Projetos Urbanos como reprodução da lógica do capital em Maringá (PR). Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2015, Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia. UEM, Maringá, 2015.

PODER POLÍTICO E DESENVOLVIMENTO URBANO EM SALVADOR

Rafael de Aguiar Arantes

Departamento de Sociologia/ Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFBA
Observatório das Metrópoles – Núcleo Salvador
rafaelarantes13@gmail.com

Carla Galvão Pereira

Departamento de Ciência Política da UFBA
Observatório das Metrópoles – Núcleo Salvador
galvaocp@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a configuração do poder político na Salvador contemporânea e suas vinculações com o desenvolvimento urbano da cidade. Busca-se compreender as relações intergovernamentais da prefeitura municipal com o governo do estado e com a coalizão de interesses privados, especialmente dos chamados "capitais do urbano" (MARQUES, 2016). O trabalho se baseou em pesquisa bibliográfica, que buscou compreender as características gerais da gestão urbana em Salvador desde o seu processo de modernização, e na coleta de informações em fontes secundárias (documentos, relatórios de gestão, portais de notícias e jornais), que se voltaram à compreensão dos principais aspectos da gestão urbana desses agentes no período 2013-2017[2].

As transformações ocorridas nas últimas décadas, com a reestruturação produtiva, a globalização e o neoliberalismo, tiveram grande repercussão no funcionamento das grandes cidades, em sua estrutura econômica, urbana, social e política. Dentro desse processo de transição geral na dinâmica do regime de acumulação de capital fordista-keynesiano para um regime de "acumulação flexível" (HARVEY, 1996, p. 50), destaca-se, entre outros aspectos, uma reorientação da ação dos governos urbanos, que cada vez mais se voltam ao empresariamento, que propõe uma conexão mais estreita entre os setores privado e público. Os governos locais buscam ser mais inovadores e empreendedores, atraindo novos investimentos diretos e fontes de emprego, especialmente através do incentivo às parcerias público-privadas, e produzindo renovações urbanas a partir de empreendimentos imobiliários.

Harvey (1996) destaca quatro grandes estratégias para alcançar esses objetivos: a) a exploração de vantagens específicas locais na competição internacional para a *produção* de bens e serviços (infraestruturas físicas e sociais, novas tecnologias, mão de obra qualificada e subsídios); b) a participação na competição internacional através da divisão espacial do *consumo* (turismo, inovações culturais, elevação na qualidade do meio urbano, atrativos de consumo como shoppings, marinas, centros de convenções, etc.)[3]; c) a disputa global para assumir o controle e as funções de comando de altas operações *financeiras*, de governo ou de centralização e processamento, acessível apenas aos grandes nós da rede global e; d) a competição pela *redistribuição* dos excedentes do governo central, dimensão característica do desenho federativo americano.

Tais estratégias são levadas a cabo por coalizões políticas complexas e heterogêneas, mas que, segundo Logan e Molotch (1987), se organizam para colocar em marcha "máquinas de crescimento", buscando construir ciclos de crescimento baseados em renovação urbana e produção imobiliária. Tais máquinas são impulsionadas por capitalistas locais envolvidos com investimentos em propriedades, incorporação e financiamento imobiliários, que buscam participar das políticas urbanas. Mas diversos outros atores interferem no seu funcionamento, entre eles as elites políticas, que podem servir para maximizar as políticas pró-crescimento. Swanstrom

[2] O período converge com o início da primeira gestão de ACM Neto, atual prefeito de Salvador. Nesse período também começa a se processar uma competição intergovernamental entre a prefeitura municipal, liderada pelo DEM, e o governo do estado, liderado pelo PT desde 2007.

[3] "Acima de tudo, a cidade tem que parecer como um lugar inovador, excitante, criativo e seguro para viver, visitar, para jogar ou consumir" (HARVEY, 1996, p. 55)

(1985 apud LOGAN; MOLOTCH, 1987) identificou dois tipos de estrategistas de crescimento, os que aderem ao modelo do livre mercado, operando uma espécie de "capitalismo irrestrito" e aqueles que reconhecem que os planos e ações de governo podem servir para propiciar um crescimento de longo prazo, cooptando e pacificando a oposição, colocando em prática um "capitalismo pragmático de estado".

Desde os anos 90, as práticas de empresariamento dos governos urbanos, e seus discursos de crescimento, vem sendo implementadas através do chamado planejamento estratégico, que entende que as cidades devem ser mais competitivas frente aos desafios da globalização e, para tal, devem se ser geridas não apenas "like business" mas antes "for business" (ARANTES, 2000). Das cidades americanas, o modelo se difundiu para as cidades europeias, entre elas Barcelona, que se tornou uma experiência de referência mundial e passou a ser exportada, especialmente para a América Latina, através da forte agência de organismos multilaterais da influência de consultores internacionais, sobretudo catalães (VAINER, 2000).

Segundo Vainer (2000), o modelo do planejamento estratégico pautado no empresariamento urbano articula três analogias sobre as cidades contemporâneas: a cidade mercadoria, a cidade empresa e a cidade pátria. Em primeiro lugar, a cidade precisa ser uma mercadoria atrativa para ser vendida no mercado externo extremamente competitivo e, para tanto, é necessária a utilização cada vez maior do *marketing urbano*. Ela é vista como uma empresa, ou seja, é também um sujeito que busca ter produtividade e competitividade, aproximando-se dos setores privados "estrategicamente relevantes". Por fim, para garantir a realização plena do espaço urbano enquanto mercadoria e sujeito empresarial busca-se construir condições simbólicas de legitimação dessas estratégias através do orgulho e do sentimento cívico pela cidade, conformando uma "cidade pátria". Segundo Arantes (2000), esse modelo de gestão urbana se tornou um "pensamento único" sobre a cidade, sendo aplicado por governos dos mais diversos matizes políticos.

Está subjacente a esse modelo uma lógica do "governo empresarial" que se pauta não num simples abandono das funções tradicionais de planejamento e gestão do Estado e sua terceirização aos mercados, mas numa reconfiguração da própria lógica da ação estatal, que passa a ser regida pelas regras da concorrência e submetida às exigências de eficácia, tal como nas empresas privadas (DARDOT; LAVAL, 2016). O neoliberal transformou a ação pública construindo uma afinidade profunda entre os sentidos das esferas pública e privada, criando uma "mercadorização da instituição pública". A lógica do bem-estar é substituída pela ideia de concorrência, desempenho e pela lógica do custo/benefício, incorporando o gerencialismo como fundamento das decisões públicas.

Considerando todas essas transformações, uma análise sobre poder político e desenvolvimento urbano é complexa pois deve considerar tanto a ação dos agentes públicos, do executivo e do legislativo quanto a participação dos agentes econômicos e da sociedade civil. Essa complexidade, destacada pela chamada teoria dos regimes urbanos nas suas análises sobre as coalizões de base local (DA SILVA; CLEMENTINO E ALMEIDA, 2016), também está expressa nos estudos de Marques (2017, p. 11) sobre o as "políticas do urbano".

O autor caracteriza o processo de produção dessas políticas a partir da ideia de *"tecido relacional do Estado e de sua permeabilidade"*, que expressa "os padrões de

conexões entre atores estatais e não estatais em redes baseadas em relações formais e informais de diversos tipos". O Estado é entendido como central na produção dessas políticas, mas sendo permeável ao setor privado. Nesse sentido, para o autor, o estudo das políticas do urbano requer a compreensão de três elementos da política em geral: a) instituições, agências e processos de produção de políticas (regras formais, desenhos organizacionais e seus múltiplos elementos, governo, burocracia, etc.); b) atores societais, suas relações entre si e com o Estado (os políticos, os capitais do urbano e os coletivos da sociedade civil) e; c) legados e processos que as produzem.

Para o presente trabalho interessam especialmente as relações entre os políticos e os capitais do urbano, bem como a dependência de trajetória que conforma um legado histórico marcado no Brasil por uma "grande interpenetração das elites políticas e econômicas locais com esses capitais, gerando múltiplos canais para a influência do setor privado sobre as políticas do urbano" (MARQUES, 2017, p 13).

Nesse aspecto, o trabalho busca analisar a lógica da ação política sobre o espaço urbano, considerando aí a influência do contencioso político e dos múltiplos interesses dos capitais do urbano[4] - incorporador, construção civil, serviços públicos e o capital da prestação de serviços de consultoria, apoio à gestão e gerenciamento do Estado. Assim, investiga as coalizões de interesse público-privado e as estratégias de gestão urbana colocadas em prática em Salvador.

CARLISMO, MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA E VULNERABILIDADE DO PODER LOCAL EM SALVADOR

As transformações urbanas ocorridas em Salvador ao longo do desenvolvimento do seu capitalismo industrial e de sua modernização estiveram fortemente vinculadas à conformação de uma elite política longeva na Bahia, denominada de "carlismo", termo utilizado para designar o grupo formado em torno da forte liderança de Antônio Carlos Magalhães (ACM). Segundo Dantas Neto (2006), constituiu-se como a versão baiana da *modernização conservadora* brasileira, isto é, uma versão regional de um *mix* de modernização econômica e conservadorismo político.

Em 1967, ACM foi nomeado prefeito de Salvador. Uma vez no cargo, conduziu, com grande velocidade e por vezes com recurso à truculência, a modernização capitalista da cidade desbloqueando a antiga estrutura fundiária pré-capitalista e dando vida aos principais vetores de expansão urbana da Salvador moderna (BRANDÃO, 1978). Segundo Vasconcelos (2011, p. 361), a Lei da Reforma Urbana, Lei 2.181/1968, propiciou a alienação nesse período de 4.680 hectares de terras públicas, fato que "permitiu a expansão (e especulação) imobiliária da cidade das décadas seguintes".

Na condição de governador, a partir de 1971, ACM liderou um conjunto e transformações que ilustram o direcionamento da órbita de acumulação urbana para o capital da construção civil e incorporador, especialmente com a construção da Avenida Luiz Viana Filho, conhecida como Paralela, e do Centro Administrativo da Bahia, que tiveram um papel importante no crescimento urbano da cidade.

[4] "As empresas privadas cujos ciclos de valorização se ligam à produção da cidade e às políticas do urbano em sociedades capitalistas – concessionárias de transportes e limpeza, incorporadoras, construtoras etc." (MARQUES, 2017, p. 10).

Nesse período, indicou Clériston Andrade para a prefeitura municipal de Salvador (PMS), gestão que foi profundamente dependente do governo estadual, que ampliava sua intervenção sobre o espaço urbano da cidade, e do líder dessa elite política que começara se fortalecer. Conforme definiu Dantas Neto (2000, p. 55), tal gestão "[...] foi emblemática dessa nova configuração do poder local, equiparado ao *status* político de uma secretaria estadual, mas cumprindo novo e importante papel de indutor da acumulação imobiliária". A partir daí, segundo o referido autor, o poder político local de Salvador se tornou profundamente vulnerável ao condicionamento do forte poder estadual e ao contencioso político que se forma para disputá-lo.

Deriva diretamente desta tese, ainda que o referido autor não o conclua, que o poder local em Salvador tem sido historicamente vulnerável também, ou melhor, atrelado aos interesses de grupos privados, especialmente do mercado imobiliário e das empreiteiras. Tal vinculação se deu, inclusive, para além do grupo carlista, e mesmo após a redemocratização do país.

Na gestão de Jorge Hage (1975-1977), por exemplo, houve uma tentativa de modernizar a prefeitura pela via tecnocrática, fazendo-a assumir o papel de planejar e controlar o desenvolvimento urbano e a acumulação imobiliária, mas o projeto se viu fracassado. Outros gestores municipais, como Mário Kertész (1979-1981; 1986-1988), Manoel Castro (1983-1985)[5], Fernando José (1989-1992) e Lídice da Mata (1993-1996) ou refrearam certas pretensões ordenadoras de planejamento e controle do uso do solo, convivendo sem traumas com o capital imobiliário, caso especialmente do primeiro, ou tiveram dificuldades e/ou confrontos diretos com certas coalizões privadas.

No governo de Fernando José, por exemplo, uma grave crise política e administrativa configurou uma "radical privatização do poder local", quando credores privados passaram a gerenciar o erário público, controlando inclusive a folha de pagamentos de pessoal (DANTAS NETO, 2000, p. 76). No de Lídice da Mata, se configurou o que foi conhecido como o "sequestro da receita municipal" por parte de cinco empreiteiras credoras (IVO, 2002). Assim, esse último governo acabou se convertendo em um marco da vulnerabilidade do poder local em Salvador, tanto no que tange aos interesses privados quanto em relação ao governo estadual, que, nas mãos de ACM, investiu deliberada e agressivamente contra a gestão municipal a partir de um cerco midiático de desqualificação da gestão, de uma guerra urbana sobre o espaço físico de mobilidade através da superposição de ações que criou desordem e mal-estar aos cidadãos e do bloqueio de recursos legais de impostos e execução financeira (IVO, 2002).

Assim, a configuração do poder político local em Salvador sempre se caracterizou por certa vulnerabilidade. A partir dos anos 90 uma nova estratégia começa a ser utilizada para superar determinadas limitações, o empresariamento urbano.

[5] Durante esse governo, a bancada oposicionista na câmara de vereadores, eleita após as eleições quase gerais de 1982, oriunda da militância de esquerda, conseguiu avançar em uma concepção planificadora da gestão urbana. Entre 1983 e 1985 foram criadas a LOUOS, o Plano Diretor e a Lei do Planejamento e Participação Comunitária, contra aquilo que os vereadores consideravam "[...] defasagens históricas na ação ordenadora do poder público, agravadas nas gestões mais recentes do tripé ACM/Clériston/Kertész" (DANTAS NETO, 2000, p. 67). Essa experiência, no entanto, não foi muito adiante com o retorno de Mário Kertész à prefeitura em 1986.

EMPRESARIAMENTO URBANO E LAISSEZ-FAIRE TERRITORIAL EM SALVADOR NA VIRADA DO SÉCULO XX

As estratégias de empresariamento urbano na cidade do Salvador tiveram início já na gestão de Lídice da Matta, no início dos anos 90, com a promoção de ações e eventos, como conferências e reuniões internacionais, profissionalização do carnaval e na atração do parque Atlântico, com o estímulo às parcerias público-privadas (IVO, 2002).

Essas estratégias se aprofundaram com as duas gestões de Antônio Imbassahy (1997-2004), político ligado ao grupo carlista. Durante os dois mandatos o prefeito teve apoio dos governadores do mesmo grupo político, o que lhe garantiu condições distintas de governo, conformando uma dependência administrativa da cidade ao governo do estado, chegando ao ponto de não haver uma clara separação dos limites das responsabilidades entre as duas instâncias. Por conta disso, a dependência intergovernamental deixa de figurar em termos de competição e se reveste de positividade em termos de parceria solidária, união e ordem. A cidade se integra ainda mais à dinâmica competitiva do mercado, com o reforço da sua imagem urbana, o estímulo à produção lúdico-cultural, incentivos fiscais e provisão de infraestrutura, com uma concentração de ações em torno do turismo, valorizando a inovação cultural e maximizando as estratégias de renovação urbana (IVO, 2002).

Aprofunda-se, agora num novo contexto macroeconômico e político, a relação entre a coalizão de interesses privados e o poder local, fato ilustrado pela aprovação de um novo Plano Diretor em 2004. Segundo Carvalho e Pereira (2013), esse plano foi gestado e orientado para os interesses do mercado imobiliário pois flexibilizava e alterava as normas urbanísticas de modo a facilitar a acumulação de mais valia urbana. O plano alterou fundamentalmente os parâmetros construtivos, ampliando a elevação do gabarito das áreas valorizadas da cidade.

O conteúdo desse plano foi questionado porque, além de ignorar as disposições do Estatuto da Cidade, foi aprovado pelos vereadores na calada da noite, fato que impulsionou o Ministério Público a entrar com um processo. O processo não foi adiante porque quando a ação foi julgada o plano já tinha sido revisado, mantendo as mesmas características principais (CARVALHO; PEREIRA, 2013).

Ao longo dos anos 90, além das ações da PMS, destacam-se também um conjunto de intervenções do governo do estado sobre a cidade e sua região metropolitana, especialmente voltadas para o turismo. Em 2004, foi eleito prefeito de Salvador João Henrique Carneiro do PDT, apoiado por uma coligação anti-carlista. Já em 2006, porém, a Prefeitura demonstrou a sua vinculação com os interesses das coalizões privadas quando resolveu permitir a grandes empresas produtoras de cerveja e refrigerantes construir e gerenciar restaurantes na Orla de Salvador, realizando uma espécie de privatização de trechos das praias, iniciativa que acabou não se concretizando (CARVALHO; PEREIRA, 2013). Em 2008, foi feita uma revisão do plano diretor de 2004 que previa um incremento nos parâmetros urbanísticos do aproveitamento do solo.

A sua vinculação à lógica do empresariamento ficou ainda mais clara na segunda gestão, quando em 2010 a PMS lançou um conjunto de projetos pouco integrados que foram doados por empresas do setor imobiliário à cidade. Sob o título de

"Salvador Capital Mundial" propunha um amplo leque de intervenções para direcionar o desenvolvimento da cidade. Apesar da ênfase midiática em torno do que Vainer (2000) chamou de "cidade pátria", o projeto teve repercussão bastante negativa por conta da oposição de alguns vereadores, da imprensa e de organizações da sociedade civil. Além desse "projeto", a flexibilização das normas de uso do solo e construção e a estreita articulação entre o governo local e o capital imobiliário ficaram patentes também com a ampliação do uso das TRANSCONS, instrumento urbanístico que cria a "transferência do direito de construir" (CARVALHO; PEREIRA, 2013).

Em 2011, por conta da necessidade de preparação para a Copa do Mundo de 2014, o prefeito justificou que *"*era preciso mudar as regras*"*. Foi aprovada uma nova LOUOS, alterando dispositivos do PDDU, reduzindo a representatividade dos Conselhos da Cidade e Meio Ambiente, ampliando o gabarito da Orla Atlântica, entre outras ações (CARVALHO, 2014). Ao final do mandato, foi enviado ainda a câmara de vereadores um conjunto de projetos que legalizavam e institucionalizaram as transformações urbanísticas buscadas ao longo de todo o mandato, ainda que as disposições do PDDU e da LOUOS estivessem *sob judice* no TJ da Bahia em decorrência de uma ADIN proposta pelo Ministério Público.

As duas gestões de João Henrique Carneiro à frente da prefeitura de Salvador (2005-2012) tiveram relações complexas com o governo estadual. Os dois primeiros anos de sua gestão foram na oposição ao governo estadual, ainda comandado por um político carlista, Paulo Souto. Em 2006, Jacques Wagner do PT é eleito governador e a prefeitura passa a ter um trânsito maior no governo. Tendo se filiado ao PMDB em 2007, o prefeito passou a contar mais com o apoio de Geddel Vieira Lima, então Ministro da Integração Nacional, do que com o do governo estado, com quem rompeu relações durante o período pré-eleitoral de 2008.

O governo de João Henrique Carneiro foi bastante ilustrativo daquilo que Logan e Molotch (1987) chamaram de estrategistas do crescimento que operam sobre a base do "capitalismo irrestrito" ou aquilo que Torres (2009) denominou de um verdadeiro "laissez-faire" territorial (TORRES, 2009).

A GESTÃO URBANA NA SALVADOR CONTEMPORÂNEA: GOVERNO EMPRESARIAL E COMPETIÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

A partir de 2013, chega à prefeitura municipal de Salvador ACM Neto, atual alcaide da cidade. A sua gestão no que tange à questão urbana pode ser analisada, de maneira geral, a partir de cinco grandes eixos: a) ajustes nas contas públicas, especialmente através do aumento de impostos ligados ao uso do solo; b) Elaboração de um grande planejamento estratégico para a cidade – Plano Salvador 500 – e a revisão da legislação urbanística – PDDU e LOUOS; c) Grandes projetos de requalificação urbana; d) incentivo ao turismo e à indústria de entretenimento e; e) reordenamento e controle do espaço urbano.

Como ACM Neto se apresentou como candidato à PMS em 2012 enquanto oposição aos governos federal e estadual, ambos encabeçados pelo PT, ele utilizou como um dos principais apelos de campanha a defesa da autonomia de Salvador através dos ajustes nas contas públicas. Desde a gestão de Lídice da Mata, figurava na política local a ideia de que Salvador tinha uma baixa arrecadação e que só poderia ter uma boa gestão se vinculada politicamente ao governo estadual. Nesse sentido, ACM

Neto defendeu a necessidade de "arrumar a casa", colocando a questão fiscal como uma ação fundamental para sua futura gestão, que foi marcada administrativamente pelo mote da racionalização e do saneamento das contas públicas.

Entre as diversas ações levadas a cabo, a mais representativa foi a Reforma Tributária, que começou com o aumento do IPTU (em alguns casos em até 35%) através de uma atualização do cadastro imobiliário e da planta genérica de valores de Salvador. Com isso, o valor dos impostos passou a ser calculado pelo preço de mercado e não mais pelo seu padrão como acontecia até então. Esse aumento, segundo os discursos oficiais, permitiu, por outro lado, a ampliação do número de imóveis isentos. A Reforma pautou ainda a ampliação do número de contribuintes do ISS.

A sua tramitação foi bastante tumultuada e teve grande resistência das incorporadoras imobiliárias, uma vez que inicialmente previa a cobrança ao setor. Segundo seus representantes, a cobrança do ISS sobre as incorporadoras iria agravar a crise do mercado imobiliário, além de ser inconstitucional, uma vez que o setor já pagaria 3% de ITIV[6]. O prefeito se reuniu com os empresários, representados pelo SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia) e ADEMI (Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia), na tentativa de resolver o imbróglio. Preferindo recuar ao risco da judicialização, o Executivo fez uma emenda à reforma original propondo a não cobrança do imposto. Tal emenda foi reprovada pela câmara, mas o prefeito vetou a cobrança justificando razões jurídicas e econômicas, a última explicada devido ao número de empregos gerados pelo setor imobiliário[7]. p. 1795

A prefeitura atualizou ainda o cálculo do ITIV passando a utilizar preços compatíveis com os praticados no mercado, muitas vezes superando esses valores. Ademais, passou também a efetivar a cobrança da taxa de foro além de propor a desafetação de 62 imóveis da prefeitura, muitos localizados em bairros valorizados da cidade. Assim, o prefeito utilizou o solo urbano como um dos meios principais principal para galgar a autonomia fiscal (e de alguma forma política) do município. Por vezes, isso o levou a entrar em conflito com o mercado imobiliário, quando seus interesses políticos estavam em jogo, mas, de maneira geral, se manteve como um agente público que age em consonância com a lógica desse mercado. Como apontam Dardot e Laval (2016), sob a égide do neoliberalismo o Estado deve ser entendido como uma entidade inteiramente integrada no espaço de trocas, no sistema de interdependência dos agentes econômicos. Nessa medida é relevante considerar o lugar de destaque das incorporadoras enquanto agente econômico importante no desenvolvimento das políticas do urbano em Salvador.

Um segundo eixo da atual gestão urbana em Salvador diz respeito à proposta de elaborar um plano estratégico de longo prazo para a cidade. O Plano Salvador 500 tem como horizonte o ano de 2049, quando a cidade completará 500 anos e tem por objetivo "lançar as bases para o desenvolvimento sustentável da cidade para os próximos 35 anos, com ênfase no aumento dos índices de qualidade de vida da população e na elevação da autoestima dos cidadãos" (PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR, 2013, p. 87). Lançado em 2014, teve com uma de suas primeiras metas

[6] Publicado no Jornal A Tarde, de 11/06/2013.
[7] Publicado no Jornal A TARDE, de 07/07/2013.

atualizar o PDDU, que havia passado por contestações e processos de judicialização, e criar uma nova LOUOS.

ACM Neto havia tentado liberar partes do PDDU e da LOUOS de Salvador em 2013, com o objetivo de garantir a construção de empreendimentos que eram encarados como um legado da Copa do Mundo, hotéis, torres comerciais e shoppings. Mas, como visto, as legislações aprovadas na gestão João Henrique tramitavam no TJ. O prefeito buscou construir um acordo com MP, mas a LOUOS foi julgada inconstitucional. Passou-se a ser discutida então a modulação de algumas definições da lei. O presidente da ADEMI à época declarou que a insegurança jurídica sobre a questão prejudicou a construção civil e o mercado imobiliário, ocasionando uma redução dos lançamentos em Salvador.

Em 2016 os novos PDDU e LOUOS foram sancionados. Entre as definições estavam a autorização de construções de até 25 andares em quase toda orla atlântica da cidade, assim como incentivos para a descentralização das atividades econômicas da cidade, com a construção de hotéis em novos bairros e a ampliação da permissão de construção de supermercados e centros comerciais em algumas áreas consideradas de interesse social.

O PDDU elaborado por essa gestão foi considerado, como destacou Santos (2016), como o mais participativo da história da cidade. No entanto, conforme salientou a autora, esse processo foi esvaziado de sentido político, por problemas de representatividade e metodologia, e também de conteúdo, já que grandes projetos para a cidade já vinham sendo executados enquanto se desenrolava o processo participativo. Ao final, as contribuições originadas da participação não foram incorporadas na elaboração do plano, que manteve questões polêmicas como a escala e os locais das Operações Urbanas Consorciadas e a verticalização da orla. Para Santos (2016), a participação social nesses planos se deu fundamentalmente para garantir segurança jurídica e para legitimar politicamente o processo, evitando protestos e manifestações fora dos canais institucionais criados para a participação.

Assim, com a aprovação das referidas leis a PMS exerceu um papel importante no desbloqueio da máquina de crescimento (LOGAN; MOLOCHT, 1986) que estava relativamente paralisada por conta da insegurança jurídica gerada anteriormente. Nesse sentido, é interessante retornar à crítica que Marques (2017) faz ao conceito de “máquinas de crescimento”. Em sua interpretação, como o conceito advém do contexto norte-americano onde o federalismo fiscal estrangula as cidades criando uma realidade onde elas são fundamentalmente dependentes de investidores privados, o modelo não se encaixaria ao Brasil, onde os níveis locais de poder têm acesso a um conjunto significativo de recursos financeiros por repasses automáticos e/ou condicionados por políticas. O desenho do federalismo brasileiro diferenciaria a política do urbano no Brasil, que não seria tão dependente de elites locais e interesses econômicos. Não obstante, pelo menos em Salvador, a vinculação da PMS com as máquinas de crescimento é notória, se não por uma inexorabilidade fiscal, conforme os discursos legitimadores da atual gestão para a busca de parcerias com o setor privado, pelo menos por um interesse propriamente político.

Um terceiro eixo da gestão da cidade nos últimos anos têm se vinculado a implantação de grandes projetos de requalificação urbana. Eles têm uma clara associação com as estratégicas de *city marketing* da prefeitura, que busca reposicionar

Salvador no quadro competitivo nacional, especialmente no que se refere ao turismo. A maior vitrine da gestão é o projeto de requalificação da orla marítima da cidade, pois como declarou o prefeito seria um "absurdo" o fato de Salvador ter sido ultrapassada por outras capitais do Nordeste na atração de turistas. Preocupado com essa indústria e com a perspectiva de "vender [a imagem] Salvador no Brasil e no exterior[8]", afirmou em diferentes oportunidades:

> Por que a orla de Salvador não pode ser tão boa ou melhor que as de outras capitais do Nordeste, como Maceió e Aracaju? Salvador tem potencial enorme para o turismo de sol e praia.[9].
>
> Salvador tem uma orla feia, até mesmo cidades menos importantes que a nossa têm a orla melhor. O que vamos fazer é torná-la bonita, para atrair turistas e mais negócios para o baiano[10].

O projeto de Requalificação da Orla Marítima de Salvador foi lançado já no primeiro ano de governo e dividiu a orla da cidade, da Baía de Todos os Santos à orla atlântica. A execução do projeto completo foi estimada em cerca de R$ 111,6 milhões, captados pela Prefeitura através do PRODETUR - Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo. O primeiro trecho a ser executado foi o da Barra, localizado num bairro valorizado onde se encontram alguns dos principais pontos turísticos de Salvador. A execução desse trecho custou cerca de R$ 58 milhões, quase a metade do valor estimado global, e foi operada pela construtora Norberto Odebrecht, contratada através de RDC (Regime Diferenciado de Contratações).

Houve ainda a requalificação e a construção de mercados municipais, se destacando o Mercado do Rio Vermelho, que passou por um processo de enobrecimento. O antigo Mercado do Peixe, espaço popular e vinculado à colônia de pescadores do bairro, deu lugar à Vila Caramuru, novo espaço "gourmet". Patrocinado por uma marca de cerveja, os quiosques são administrados por três empresas que ganharam a concessão de 15 anos.

Esses projetos estão na esteira de um processo claro de empresariamento da gestão urbana da cidade. No que tange essas estratégias, tal como destacou Harvey (1996), parece que Salvador se insere especialmente naquelas voltadas ao consumo, especialmente de bens naturais, com o sol e o mar, e culturais. Não logrando se qualificar como competidora forte para atração de atividades de produção, por conta da sua posição periférica no cenário nacional, Salvador tem investido em fluxos voltados ao terciário, competindo com outras cidades brasileiras pelos turistas. Além desses projetos, a PMS tem incentivado também a indústria do entretenimento, através da tradicional ênfase dada ao carnaval em Salvador, mas também com a criação de novos festivais e festas, como o festival da cidade, o festival da primavera e o novo réveillon que se apresenta como o maior do país, num claro uso do marketing urbano.

Todos eles são realizados com a parceria de empresas privadas, especialmente cervejarias, que os patrocinam e recebem o direito ao monopólio da venda dos seus produtos e à publicidade master. Mesmo as festas que são realizadas em espaços

[8] Publicado no Jornal A Tarde de 03 de setembro 2012.
[9] Publicado no Site Oficial de ACM Neto em 23 de setembro de 2012.
[10] Publicado no Jornal A Tarde de 08 de fevereiro de 2014.

públicos acabam sendo reguladas e privatizadas para impedir que os produtos de outras marcas sejam comercializados, a partir do cadastro e controle dos vendedores ambulantes e do seu monitoramento e controle contínuos. Essa estratégia vem sendo colocada em prática pela prefeitura municipal desde o carnaval de 2014 e teve a questão fiscal como a principal justificativa.

Esse processo de valorização de atributos lúdico-culturais como características atrativas da cidade culmina com o reconhecimento de Salvador como cidade da música da rede de cidades criativas da UNESCO. A candidatura foi justificada pela prefeitura pelo objetivo "de potencializar os principais ativos da cidade - a cultura e o turismo"[11].

Por fim, a PMS tem também promovido um conjunto de ações que versam sobre o reordenamento e controle do espaço da cidade. O planejamento estratégico do município colocou a ordem pública como um dos seus itens principais. Foi criada então a SEMOP (Secretaria Municipal da Ordem Pública) que implementou diversificadas ações, como a realocação do comércio informal no centro da cidade com o licenciamento dos vendedores e a regulamentação do comércio nas praias com o fornecimento de kits oficiais, mais uma vez patrocinados por grandes cervejarias. Muitas dessas ações foram eivadas de críticas da sociedade civil e dos grupos diretamente afetados.

Nesse aspecto, é importante considerar a relevância que a "ordem" adquire na atual gestão municipal. Ela vem se impondo aos grupos populares, em geral trabalhadores informais, sendo construída para que a cidade possa trilhar os objetivos pretendidos pela administração municipal: "a elevação da cidade a um novo patamar de metrópole cosmopolita, capaz de atrair novos negócios e investimentos sustentáveis" (PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR, 2013, p. 7). Como destacou Vainer (2000), a cidade-mercadoria busca consumidores solventes, transformando-se assim em mercadoria de luxo. A pobreza e os pobres são vistos como problemas ambientais ou de paisagem, que precisam ser domesticados, regulados, controlados.

Como uma dimensão transversal a todos os eixos anteriores, é fundamental destacar como ACM Neto buscou valorizar os atributos da cidade do Salvador, especialmente após as intervenções realizadas. Assim, a cidade passou a ser a única no Brasil dentro do rol de cidades criativas da UNESCO, passou a ter o maior réveillon do Brasil, etc. Considerando que o prefeito foi reeleito em 2016 com mais de 70% dos votos em todas as zonas eleitorais, é possível dizer que ele vem se configurando, assim como destacou Harvey (1996, p. 52), como um "prefeito carismático, um administrador urbano sagaz" que tem direcionado o desenvolvimento de Salvador ainda mais para a lógica do empresariamento. Isso vem sendo feito, inclusive, com o resgate do orgulho e do sentimento cívico dos citadinos, favorecendo o surgimento de um certo "patriotismo de lugar" (LOGAN; MOLOCHT, 1986)[12].

Diferentemente do antigo prefeito, que parecia lidar com a máquina de crescimento a partir do modelo do livre mercado, de um verdadeiro laissez-faire, ACM Neto se assemelha a um modelo de gestão que Logan e Molotch (1986, p. 68), citando

[11] PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR, 2015, disponível em < http://www.cidadedamusica.salvador.ba.gov.br/>

[12] A coligação de ACM Neto nas eleições de 2016 se chamou "Orgulho de Salvador", o que demonstra claramente a construção desses símbolos de pertencimento e sentimento cívico.

os trabalhos de Swanstrom (1985), classificaram como um "capitalismo pragmático de estado", na medida em que compreende a importância das ações de governo para maximizar a máquina de crescimento, criando condições políticas favoráveis, especialmente a partir da cooptação e pacificação social.

Além da PMS, o governo do estado da Bahia também vem intervindo sobre o espaço urbano de Salvador, fazendo da cidade um objeto de disputa política. Em algumas regiões, por exemplo, os *outdoors* da prefeitura e do governo do estado se sucedem em publicização aos diversos projetos realizados. Além disso, em mensagem recente nas redes sociais, às vésperas do período eleitoral, o ex-governador Jacques Wagner elogiou Rui Costa (reeleito neste ano) pela conclusão da obra de uma das principais passarelas da cidade afirmando que "prefeitar também é com ele"[13].

Embora a intervenção do governo do estado no espaço urbano da cidade venha se dando de diversas formas, a partir de pequenas obras de contenção de encostas e construção de passarelas e através do financiamento do carnaval, destacam-se grandes projetos urbanos, principalmente de mobilidade. Além da Arena Fonte Nova, concluída no governo passado de Jacques Wagner (2007-2014), se sobressaem a Expansão do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, o VLT do Subúrbio, a implantação dos corredores transversais Linhas Azul e Vermelha e o Sistema Viário Oeste, que inclui a construção da ponte Salvador-Itaparica.

O metrô de Salvador é o exemplo mais emblemático da disputa intragovernamental. Após anos com a obra parada e/ou com atraso, passou à responsabilidade do governo do estado em 2013. Foi lançado então um edital de licitação que indicou a parceria público-privada com modelo de concessão patrocinada para a implantação, operação e manutenção do sistema. A concessão de 30 anos foi ganha pelo grupo CCR e o valor estimado na licitação para ser investido era de R$ 3,6 bilhões, 1,2 bilhão do governo federal, 1 bilhão do governo estadual e 1 bilhão da CCR.

O VLT do Subúrbio teve sua licitação lançada em 2017, também em modelo de PPP em concessão patrocinada, com um valor estimado em cerca R$ 1,5 milhão. O consórcio Skyrail Bahia, composta pelas empresas Build Your Dreams - BYD Brasil e Metrogreen, a primeira de origem de chinesa, foi a vencedora, mas a licitação foi suspensa pelo Tribunal de Contas do Estado, motivado pela mudança do objeto da contratação de VLT para monotrilho.

Além de projetos de matriz ferroviária, o governo do estado tem também investido na construção de novas vias urbanas, em geral justificadas pela necessidade de ligação entre os diversos modais de transporte da cidade. Destacam-se as chamadas Linhas Azul e Vermelha, consideradas corredores de média e alta capacidade, a primeira com 12,7 km e a segunda com 28 km de extensão. Esses corredores envolvem a construção de diversos viadutos e túneis e foram contratadas através de RDC às seguintes empresas respectivamente: Consórcio Transoceânico Salvador (formado pelas empresas Axxo, Queiroz Galvão, TTC e Engenharia Constran), a um preço global de cerca de R$ 647 milhões, e Grupo OAS – Construtora OAS, a um preço global de R$ 581 milhões, segundo informações do próprio governo do estado.

[13] É importante destacar que havia grande expectativa que ACM Neto saísse como candidato ao governo do Estado em 2018, o que não ocorreu. A expectativa alimentada até a data final para o licenciamento do cargo pode ter tornado ainda mais acirrada a competição intergovernamental.

Por fim, destaca-se ainda o macro projeto do Sistema Viário Oeste que engloba a ponte Salvador-Itaparica e que busca, segundo o discurso oficial, criar um novo vetor de desenvolvimento no estado. Entre 2017 e 2018 foi lançado uma Proposta de Manifestação de Interesse vencida pelos grupos China Railway Group Limited (CREC), China Railway 20 Bureau Group Co (CR20) e OAS. O PMI estimou um valor global de R$ 6,1 bilhões para o projeto. A licitação ainda não foi lançada porque o governo do estado está esperando os empresários chineses sinalizarem as alterações que julgarem necessárias no projeto físico e na proposta econômico-financeira.

Conforme se observa, o governo do estado intervém menos no espaço urbano de Salvador, como era de se esperar, mas o faz fundamentalmente a partir de projetos públicos de larga escala, articulando basicamente o grande capital de construção (MARQUES, 2013) conformado por empresas nacionais e internacionais, com capital globalizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Três são as principais conclusões, que ilustram os dilemas de uma cidade pobre e periférica.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento urbano de Salvador está historicamente vinculado aos interesses do mercado e de uma elite política regional, que bloquearam as tentativas de regulação pública do espaço da cidade. Isso cria um legado, uma dependência de trajetória, no que tange aos padrões de gestão urbana e da construção das coalizões do poder local. É importante destacar, nesse aspecto, a relevância do poder político e dos seus atores. Embora a influência privada nos negócios públicos tenha sido desde sempre marca do desenvolvimento urbano da cidade, as instituições formais e o contencioso político compõem um quadro a partir do qual ela se expressa.

Um segundo ponto importante é que, mesmo com a característica dependência do governo do estado, no arranjo político atual a gestão urbana do município tem sido disputada. A contenda por quem gere melhor a cidade, para além de ser protagonizada por grupos políticos de partidos antagônicos na Bahia, está aparentemente ancorada em lógicas e características semelhantes, como chamaram atenção Arantes (2000) e Dardot e Laval (2016). Ambos vêm colocando em marcha “máquinas de crescimento” (MOLOCHT, 1976), ainda que baseadas em coalizões distintas. Enquanto a prefeitura municipal tem se vinculado aos capitais dos serviços públicos e especialmente ao capital incorporador, o governo do estado, que é uma esfera política fortemente concentradora de recursos e capacidade institucional, tem se vinculado mais aos grandes capitais da construção civil.

Por fim, a fragilidade fiscal do município de Salvador, como limite administrativo ou como discurso, tem contribuído para a implementação de um programa de empresariamento urbano desde os anos 90. Tal programa foi implantado por coalizões políticas distintas e permanece central na atual gestão municipal.

Elementos como a racionalização administrativa como base para a elaboração de um planejamento estratégico, a defesa do estreitamento das relações com o setor privado como forma de superar as limitações fiscais do município, a ênfase na construção de uma imagem da cidade direcionada, de um lado, à criação de uma coesão identitária entre os moradores e, de outro, voltada para a sua venda e a flexibilização das normas de uso e controle do solo demonstram claramente que a atual

gestão vem assumindo o papel de promotora da cidade, em uma busca de garantir/conduzir as condições necessárias para a atração e geração de negócios, sejam eles imobiliários, turísticos, de matriz cultural, etc. (HARVEY, 1996; ARANTES, 2000; VAINER, 2000; DARDOT e LAVAL, 2016).

REFERÊNCIAS

ARANTES, Otília. B. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. IN: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BONFIM, Hélder F. O projeto da nova orla de Salvador no bairro da Barra: tramas da cidade. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, 2017.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de e PEREIRA, Gilberto Corso (2013). A cidade como negócio. EURE, vol. 39, n.118, septiembre de 2013, p. 5-26.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Capital imobiliário e desenvolvimento urbano. Cad. CRH, Dez 2013, vol.26, no.69, p.545-562.

DA SILVA, Alexsandro F. C; CLEMENTINO, Maria Do L. M.; ALMEIDA, Lindijane de S. B. Regimes Urbanos e Governança Democrática: abordagens sobre o Poder na Cidade. IN: XVII ENANPUR, São Paulo, 2017.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. Caminhos e atalhos: autonomia política, governabilidade e governança em Salvador. IN: IVO, Anete Brito Leal (org.). O poder da cidade: limites da governança urbana. Salvador: EDUFBA, 2000.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. Tradição, autocracia e carisma- a política de Antônio Carlos Magalhães na modernização da Bahia (1954-1974). Editora UFMG: Belo Horizonte, 2006.

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

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço & Debates, n. 39, Cidades: estratégias gerenciais, Ver. De Estudos Regionais e Urbanos, Ano XVI, 1996, São Paulo.

IVO, Anete Brito Leal. Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana. Cadernos Metrópole, n. 8, pp. 9-32, 2º sem. 2002

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L. The city as a growth machine. IN: _____. Urban Fortunes: the political economy of place. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1987.

MARQUES, Eduardo C. L. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. RBCS, vol. 32, n. 95/2017.

MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para entender as políticas urbanas. Novos Estudos. CEBRAP. São Paulo. v.35.02. julho/2016. p.15-33.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. Salvador Construindo um novo futuro, 2013-2016. Salvador, 2013

SANTOS, Raquel C. Quem participa? Participação Popular e Direito à Cidade: Um Estudo de caso do Plano Salvador 500. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília. 2016.

TORRES, Horacio. Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites. IN: PÍREZ, Pedro (ed.). Buenos Aires: La formación del presente. Quito: OLACCHI, 2009.
VAINER, Carlos. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano Estratégico. IN: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Salvador: transformações e permanências (1549-1999). Ilhéus: Editus, 2002.

CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E COALIZÃO PARA A PPP ROTA DOS COQUEIROS, NO COMPLEXO IMOBILIÁRIO RESERVA DO PAIVA, REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE-PE

Adauto Gomes Barbosa

IFPE
adautogb@gmail.com

José Geraldo Pimentel Neto

UFPE
gerageo@gmail.com

Flávio Antonio Miranda de Souza

UFPE
fdesouza67@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Parceria Público-Privada (PPP) em análise resultou na implantação do sistema viário da praia do Paiva, onde está situado o complexo imobiliário, residencial e de serviços Reserva do Paiva, no litoral sul da Região Metropolitana do Recife. A vigência contratual é de 33 anos e para isso foi criada a Concessionária Rota dos Coqueiros, uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) constituída pela Odebrecht Rodovias (74,1%), Grupo Cornélio Brennand (25%) e Odebrecht Infraestrutura (0,9%). O sistema viário do Paiva compreende 6,2 km de extensão e uma ponte com 320 metros ligando os municípios de Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho (Foto 1), e entrou em operação em 20 de junho de 2010.

Foto 1 - Vista aérea de um trecho do complexo viário do Paiva

Fonte: Concessionária Rota dos Coqueiros.
Disponível: https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/1648/11-relatorio-ppp2013.pdf Acessado em 10 nov 2018.

O projeto do referido sistema viário foi idealizado pelo Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas de Pernambuco (CGPE) no início de 2006 tendo sido celebrado em dezembro do mesmo ano, sendo também o primeiro contrato de PPP de concessão patrocinada no estado. Conforme dados do relatório das contas da PPP enviadas ao Tribunal de Contas do Estado correspondentes ao ano de 2015, o valor estimado da execução da obra do sistema viário foi da ordem de R$ 143.202.622,48, tendo como data-base dezembro de 2015 (PERNAMBUCO, 2015). Os recursos foram obtidos por meio de financiamento do Banco do Nordeste, com apoio da SUDENE, portanto com amplo respaldo de agências estatais, como é de praxe nesse tipo de projeto.

Essa rodovia de apenas 6,2 quilômetros logo ganhou importância no contexto da RMR, pois também propicia o encurtamento da distância entre o Recife e o Complexo

de Suape. A PPP também constituiu um importante vetor para viabilizar o complexo imobiliário Reserva do Paiva e mostra o quão forte é o poder dos agentes capitalistas imobiliários, a ponto de trazer o Estado a reboque de suas coalizões, mesmo que este último esteja longe de agir como mero coadjuvante na produção do espaço urbano metropolitano.

Parte-se da hipótese que a PPP Rota dos Coqueiros fez parte do ápice do Estado social liberal em Pernambuco e sua cadeia de decisões, envolvendo o trajeto, a forma de inserção do Estado, a opção pela PPP e a definição do padrão técnico do empreendimento, revela o caráter estratégico dessa coalizão como primeira experiência no âmbito estadual, servindo, inclusive, de piloto para o lançamento de outras PPPs. Desde a gestão Eduardo Campos (2007-2014), têm sido cada vez mais recorrentes as experiências de gestão por meio de Organizações Sociais (OS) em atividades consideradas não exclusivas da ação do Estado.

Da mesma forma, a tônica do empresariamento urbano se fortalece na gestão do Recife, seja pela inserção crescente do Porto Digital como OS, seja pela configuração de operações urbanas que conformam novas coalizões público-privadas, a exemplo da operação Porto Novo Recife, relacionada à requalificação da zona portuária do Bairro do Recife, na área central da cidade, em decorrência de uma operação urbana consorciada envolvendo o governo estadual e a iniciativa privada. Esse é o novo contexto institucional em que se funda cada vez mais a atuação do Estado, sendo que em Pernambuco a configuração da PPP Rota dos Coqueiros representou o ponto de partida para o que se poderia chamar de uma nova fase do empresariamento da gestão pública, explicitamente orientada para esse tipo de coalizão.

Diante do exposto, o presente trabalho analisa o contexto político-institucional e os termos da coalizão para a PPP Rota dos Coqueiros, com a implantação do sistema viário do Paiva, cuja construção impulsionou o processo de valorização dos negócios no âmbito do megaprojeto imobiliário da Reserva do Paiva, além de ter facilitado o acesso entre o Recife e o Complexo Industrial-Portuário de Suape, não obstante do ponto de vista das intencionalidades dos parceiros privados envolvidos, foi o primeiro aspecto o objetivo primordial dessa coalizão. Busca-se, com isso, compreender como tal iniciativa assumiu papel essencial para destravar o processo de lançamento de futuras PPPs, ainda que o quadro de crise econômica e política que se impôs a partir de 2014 tenha dificultado tal processo, o fato é que a PPP do sistema viário do Paiva foi concebida para cumprir essa tarefa.

DA REFORMA DO ESTADO ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O tema reforma do Estado tem sido objeto de debate desde a redemocratização do país, na segunda metade da década de 1980, e ganhou força com a abertura econômica no governo Collor, no início dos anos 1990, e no governo FHC (1995-2002). A propósito, em 1995, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e, em 1998, para além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, que constam no Artigo 37 da CF de 1988, a Emenda Constitucional nº 19 acrescentou o princípio da eficiência, o que obrigou a administração pública em todos os níveis a “obter os melhores resultados com os meios escassos disponíveis, e com o menor custo” (SOUZA & CAVALCANTI, 2013, p. 5). Trata-se de

uma clara expressão do chamado do Estado social liberal (BRESSER-PEREIRA, 2001), que preconiza a administração pública ancorada na busca de eficiência para a obtenção de resultados.

Nesse sentido, Azevedo & Andrade (1997) ressaltam que a concepção de reforma do Estado proposta por Bresser Pereira tomou por base valores como eficiência, competição, qualidade e custo tirados de tríplice matriz: o setor privado, a economia e as novas tendências da administração pública estadunidense à época. Não por acaso, foi justo a partir da reforma proposta por Bresser Pereira que se recorreu a mecanismos de gestão não estatais, como as OS ou ainda a constituição de SPE, dentre outros instrumentos como consórcios e operações urbanas. Assim, sob a justificativa de dinamizar a economia, o Estado passou a atuar cada vez mais com vistas a atrair investimentos para favorecer a iniciativa privada, incluindo o setor imobiliário, por meio de coalizões como as PPPs, que nada mais são do que mecanismos para a reprodução do capital em vários segmentos da economia, incluindo os ligados à infraestrutura urbana.

A despeito de ajustes propostos e alguns realizados, sobretudo nos governos Collor e FHC, o debate acerca do tamanho e do escopo da reforma do Estado é algo ainda hoje considerado inconcluso por muitos analistas. Com o novo contexto político-institucional iniciado com o golpe jurídico-parlamentar de 2016 e, sobretudo, os resultados das eleições presidenciais de 2018, estaria em aberto uma inflexão ultraneoliberal ou ao menos uma radicalização neoliberal. A linha argumentativa hegemônica é de que o tamanho do Estado precisaria ser reduzido e deveria se restringir aos ditos setores exclusivos, como segurança e justiça, em que pesem as várias discordâncias sobre qual o papel do Estado num país em que o território contém um tecido social e econômico tão desigual e marcado por históricas injustiças e que não se pode esperar do mercado algum tipo de correção para problemas dessa natureza.

Além disso, do ponto de vista do contexto político-institucional, o cenário político desenhado pelas urnas nas últimas eleições é amplamente favorável à implementação de iniciativas pró-crescimento, considerando as forças políticas que saíram vencedoras, tanto na eleição presidencial, quanto nos principais estados da Federação. Nesse contexto, novas PPPs, consórcios, operações urbanas consorciadas e gestão de atividades não exclusivas do Estado por meio de OS, tendem a se colocar ainda mais como possibilidades de investimento para a iniciativa privada atuar, malgrado tais instrumentos já sejam realidade em todo o país. Esse quadro amplia os horizontes da financeirização da economia, ao mesmo tempo em que força os governos municipais a recorrerem a estratégias empreendedoristas e competitivas de gestão. Um dos efeitos é que a lógica da iniciativa privada cada vez mais se sobrepõe ao *ethos* do serviço público e mesmo onde o Estado mantém sua presença, os signos e valores preponderantes serão ditados pelo mercado.

Mesmo que tal perspectiva ultraneoliberal esteja ainda em grande parte no campo do devir, o fato é que há sinais muito evidentes de que desde 2016 tem aumentado o número de pedintes nas ruas das cidades brasileiras ante o fato de o mesmo Estado que se aproxima do *ethos* do mercado, é também o que desestimula as políticas sociais inclusivas. Eis, pois, um novo contexto político-institucional em que a produção do espaço urbano constitui apenas um dos campos de análise para se enxergar essa nova face do capitalismo brasileiro, sendo as PPPs apenas um dos tipos

de coalizão pró-crescimento que viabilizam alianças entre o Estado e a iniciativa privada. Assim, desde a década de 1990 e com ajustes na década de 2000, o Estado brasileiro tem criado mecanismos para se moldar aos ditames do capitalismo internacional, sendo a Lei Federal nº 11.079/04, que instituiu as PPPs, por exemplo, um bom exemplo de ajuste.

Dessa forma, passando a falar de forma mais específica das PPPs, vale frisar que o site do governo brasileiro define esse tipo de parceria como "um contrato de prestação de serviços e obras [...] com duração mínima de 5 e no máximo de 35 anos, firmado entre uma empresa privada e o governo", em que "o agente privado é remunerado exclusivamente pelo governo ou em uma combinação de tarifas cobradas dos usuários dos serviços mais recursos públicos" (BRASIL, 2012, online). Vale dizer que existem diferentes tipos de PPPs, não havendo objetivo aqui em explicitar cada um deles, mas apenas situar que a PPP firmada para a implantação do sistema viário do Paiva é do tipo patrocinada, ou seja, aquele em que o ente público remunera o parceiro privado, por meio da contraprestação adicional, conforme previsto em contrato.

Tendo em vista que numa PPP o setor privado é o responsável pela construção e financiamento do projeto e é remunerado por isso ao longo da operação da infraestrutura, o investidor privado precisa ter segurança de que o montante por ele investido não resultará em prejuízo, caso o governo não pague a contraprestação, já que terá que honrar os compromissos assumidos, incluindo o financiamento que fez para a execução da obra. Considerando que os negócios envolvendo infraestrutura demandam elevados investimentos, os parceiros se resguardam com as garantias previstas no contrato. Assim, buscando assegurar o *rating* do projeto, seja no âmbito do governo federal, seja em vários estados, é que foram criados fundos garantidores para evitar riscos a quem investiu na implantação da infraestrutura.

Nesse sentido, de forma similar ao que foi feito no âmbito federal com a aprovação da Lei 11.079/04, o Estado de Pernambuco também se instrumentalizou em termos jurídico-institucionais para estabelecer um ambiente favorável a configuração de tais coalizões. Um dos desdobramentos disso foi criação do Fundo Garantidor das PPPs (FGPE), por meio da Lei Estadual nº 12.976/05. Por este instrumento jurídico e financeiro, as PPPs se tornam mais seguras do ponto de vista do ente privado, que pode a ele recorrer caso o ente público não cumpra seu compromisso na parceria. A criação do fundo está diretamente atrelada à instituição do Programa Estadual de PPPs. A lei acima citada, que criou o FGPE, lista dez possíveis fontes de aportes de crédito por parte do Poder Executivo estadual, dentre eles: ativos de propriedade do Estado; títulos da dívida pública; recursos orçamentários do governo estadual; e recursos correspondentes ao limite de 20% das receitas da Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre combustíveis[14].

Desse modo, estabelece-se no estado um contexto político-institucional que também é compatível com os preceitos do Estado social liberal. Isso começou ainda no governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006), acompanhando trajetória adotada pelo governo federal no início dos anos 1990. Com efeito, em 2000, foi criada a Agência de

[14] Essa contribuição tem amparo na Lei Federal nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), e dá outras providências.

Regulação de Pernambuco (ARPE), a qual tem a prerrogativa legal de fiscalizar as concessionárias de serviços públicos, em áreas como saneamento básico, transporte coletivo e energia elétrica. A ARPE constitui uma autarquia especial diretamente ligada ao Gabinete do Governador, cuja missão é regular os serviços públicos delegados pelo governo estadual à iniciativa privada por regime de concessão. Atualmente, é mais um instrumento da administração pública estadual para propiciar o pleno funcionamento das coalizões público-privadas.

Nesse mesmo contexto, porém já no governo Eduardo Campos (2007-2014), em 2011, foi criada a Secretaria de Governo (SEGOV) para tratar das parcerias público-privadas no âmbito da administração estadual e com isto buscar novas articulações com a iniciativa privada, sejam empresas nacionais ou estrangeiras. Essa secretaria é uma espécie de antessala da administração para as grandes corporações privadas que investem ou pretendem investir no estado. Porém, não por acaso, constitui ao mesmo tempo um campo fechado para a sociedade. Contratos e outras informações estratégicas não são divulgados sob o argumento de se tratar de dados sigilosos.

Na prática, todas as ações da administração estadual em torno das PPPs passam a ser comandadas e gerenciadas pela SEGOV. Tal iniciativa constituiu uma medida do governo para prover as condições apontadas por Santana & Rodrigues Júnior (2006) com vistas à plena viabilização desse tipo de coalizão, tais como as demasiadas facilidades ao capital privado, as políticas públicas mais focais do que universais e a mercantilização dos serviços públicos. Dessa forma, permeada pelo discurso em torno das coalizões pró-crescimento, as PPPs fazem parte do corolário da administração estadual até os dias atuais e estão apoiadas em construções discursivas que, outrora, ressaltavam Pernambuco como um “mar de oportunidades” para o grande investidor privado. Vale frisar que isso ocorreu, sobretudo durante os áureos tempos de consolidação das políticas públicas federais no estado, principalmente entre 2008 e 2014, quando houve grande aporte de recursos para projetos estruturadores, a exemplo dos megaempreendimentos do complexo de Suape e para a viabilização do Recife como uma das sedes da Copa 2014.

Ainda a propósito das PPPs sob o olhar da administração estadual, há o Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas (CGPE) como parte do Programa Estadual das Parcerias Público-Privadas. Esse comitê constitui o responsável jurídico que representa e responde pelo governo estadual nas coalizões. Dessa forma, as ações de empresariamento urbano pautadas em PPPs constituem um dos focos da administração pública estadual e não por acaso, além da PPP do sistema viário do Paiva, há outras parcerias que são vistas como estratégicas para a gestão estadual, pois seus resultados podem ser contabilizados como parte do suposto sucesso da gestão.

METODOLOGIA E FONTES DE DADOS

Com abordagem qualitativa, utilizou-se a estratégia de pesquisa do estudo de caso único e para tal foram recorridos a instrumentos e técnicas como o levantamento e a revisão bibliográfica. Também foi feita coleta de dados tanto de forma presencial e na internet, para a obtenção de dados junto à Concessionária Rota dos Coqueiros. As mesmas técnicas também foram adotadas para a obtenção de dados da governança do complexo imobiliário junto à Associação Geral da Reserva do Paiva.

Ainda se procedeu à consulta a fontes jornalísticas atuantes na metrópole do Recife: Diário de Pernambuco, Rádio CBN, Portal NE 10, Portal G1, com o intuito de monitorar notícias sobre a PPP em análise, bem como acompanhar a cobertura sobre assuntos afins. Foram feitos acessos a sites dos governos federal e estadual, relacionados com a problemática estudada, e a análise de relatórios do TCE referentes à PPP do sistema viário do Paiva, para exame das condições prescritas e de alguns resultados.

Dessa maneira, tendo em vista o que Yin (2010) destaca de que uma das forças do estudo de caso é a capacidade de lidar com uma grande variedade de evidências disponíveis por meio de documentos, artefatos, entrevistas e observações, procurou-se coletar o maior número possível de fontes, como forma de compreender a realidade envolvendo o objeto de estudo.

Para obter dados qualitativos sobre a PPP Rota dos Coqueiros, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com executivos da Odebrecht. Nesse caso, deu-se ênfase aos termos e dificuldades da parceria, bem como à gestão do sistema viário. Não obstante a entrevista apresente limitações enquanto técnica de pesquisa, ainda assim foi possível obter bons resultados tendo em vista a finalidade deste trabalho.

E A CIDADE CADA VEZ MAIS VIRA NEGÓCIO

Como parte das estratégias do capital para enfrentar as crises de acumulação e o déficit fiscal que atingiu o Estado na década de 1970, emergiu um novo contexto político e econômico ancorado numa concepção de gestão pública que se pauta no estabelecimento de coalizões público-privadas (BOTELHO, 2004; HARVEY, 1996). No jogo de parceria entre ambos, o papel proeminente do Estado seria o de regular, ao passo que o da iniciativa privada, o de fazer, conforme as normas vigentes no marco regulatório. Prevalece, como já foi dito, a concepção neoliberal de que não caberia ao Estado atuar de forma direta na implantação da infraestrutura, mas ser o agente regulador que deve facilitar as ações da iniciativa privada.

Essas reflexões evidenciam como o Estado e a iniciativa privada, cada vez mais, assumem uma relação integrada em coalizões pró-crescimento cujos recursos são fundamentalmente oriundos de bancos públicos e não raro envolvem ou demandam grandes investimentos públicos tocados conforme os interesses de megaempreendedores privados. Nesse contexto, sobretudo as grandes cidades passam a apresentar no plano espacial uma expansão para as bordas relacionada com a formação de novos eixos viários que viabilizam a implantação de complexos imobiliários que têm forte impacto na estruturação/organização do espaço urbano, devendo, inclusive, levar ao surgimento de novas centralidades.

Essas áreas podem contar com equipamentos como hotéis e centros de convenções, shopping centers e, sobretudo, inversões imobiliárias destinadas às camadas de alto poder aquisitivo, tal como a Reserva do Paiva, o que contribui ainda mais para a fragmentação do tecido socioespacial urbano. Essas inversões por si só já seriam elementos suficientemente justificadores, ao menos sob o olhar dos agentes do mercado e da visão do Estado social liberal para encorajar coalizões do tipo PPPs, com o intuito de assegurar infraestruturas adequadas a essas novas e elitizadas direções da mancha urbana.

Desse modo, Harvey é incisivo ao dizer que tais parcerias são essencialmente empresariais, sobretudo por terem uma concepção e uma execução essencialmente especulativas e por isso sujeitas às dificuldades e perigos inerentes aos grandes empreendimentos imobiliários, os quais geralmente têm um caráter pontual e estão voltados para interesses muito particulares. Tal perfil das ações traz à tona os pares dialéticos público *versus* privado e interesse coletivo *versus* interesses individuais. Em outros termos,

> O novo empresariamento urbano se caracteriza, então, pela parceria público-privada tendo como objetivo político e econômico imediato (se bem que, de forma nenhuma exclusivo) muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico (HARVEY, 1996, p. 53).

Não é casual, portanto, que a implantação da PPP Rota dos Coqueiros constitua em certo sentido uma solução pontual no espaço metropolitano, pois tão logo se sai da área do complexo imobiliário da Reserva do Paiva fica evidenciada a grande precariedade da infraestrutura urbana, inclusive da principal via de acesso, a PE 009, que constitui a própria extensão da Via Parque, porém sem os devidos cuidados de conservação que o trecho pedagiado detém.

Assim, de forma bem nítida, assume-se o caráter do empresariamento urbano como uma das marcas da gestão pública (estadual e municipais) apoiada em coalizões pró-crescimento, nas quais o setor privado em geral exerce o controle das escolhas de investimentos e, a despeito de seu *status* híbrido, apresentam-se de certo modo fechadas ao público, que é a marca dos negócios privados. No atual quadro, fica bastante evidente esse caráter pouco público das relações entre o Estado e a iniciativa privada, na medida em que os contratos celebrados entre o ente público e o privado, simplesmente, são omitidos do livre acesso da opinião pública.

Além disso, é ainda digno de nota que nos espaços urbanos do Brasil, as grandes vias vão além da sua função enquanto obras de mobilidade urbana, na medida em que definem ou redefinem os eixos de valorização do espaço e se tornam, elas mesmas, um grande negócio. De acordo com Gomes (2003, p. 344),

> Sob a égide da importância funcional dos grandes eixos viários – enquanto viabilizadores dos tempos econômica e socialmente velozes no mundo da mercadoria – grandes obras imobiliárias capturam o desenho urbano da cidade e definem os traçados e as regionalizações intraurbanas antecipadamente subvertidas. [...] Essas materialidades expressam numa determinada escala [...] várias formas de intervenção urbana. Marcas que redefinem fronteiras flexíveis de traçados ao sabor dos interesses vigilantes e sempre na “moda” do capital imobiliário, numa recriação inercial de movimentos agenciadores de espaço.

Nos termos antecipados pela autora acima, a implantação do sistema viário por parte da Concessionária Rota dos Coqueiros representa mais do que apenas um eixo viário, ela é também uma grande obra imobiliária que viabiliza o megaprojeto e ao mesmo tempo é condição de valorização do solo urbano e dos empreendimentos aí lançados, assim como de outras áreas do entorno.

Embora se referindo à experiência da Operação Urbana Faria Lima[15], na cidade São Paulo, Fix (2001), assim descreve a coalizão para a produção de valor por meio uma PPP, bastante válida para o caso aqui em análise.

> Em tese seria essa a parceria: o poder público atua como "indutor" ou "regulador", participa da valorização que concede ao poder privado através dos incentivos ao receber como contrapartida parte dos ganhos adicionais, utiliza esses recursos para pagar as obras de melhoramento no próprio local, e assim o setor privado custeia os investimentos urbanos que são de seu próprio interesse. É por isso que essas parcerias seriam um mecanismo distributivo (FIX, 2001, p. 78, grifos no original).

Porém, como bem analisa a autora, em que pese o discurso que ressalta o processo de valorização e seus benefícios para a coletividade, na prática, o grande beneficiário é o setor privado que, ao se apropriar de recursos públicos, faz os investimentos que lhes interessa em alguns pontos-chave do espaço urbano, e ao Estado fica ainda a incumbência de repassar para as empresas o que elas investiram. Enquanto isto, como essas operações são espacialmente pontuais, os parcos recursos públicos deixam de ser investidos na melhoria da infraestrutura de áreas muito carentes e que são desinteressantes para o capital.

Igualmente, alude a um novo contexto de gestão pública que se pauta no estabelecimento de coalizões público-privadas, como parte das estratégias do capital para enfrentar as crises de acumulação e o déficit fiscal que atingiu o Estado na década de 1970, sem perder de vista que no atual contexto de reestruturação produtiva e de mudanças da estrutura econômica e social das cidades, há um maior avanço e diversificação das atividades terciárias e aumento das desigualdades. Nesses termos, adverte para o fato de que, na atual fase da acumulação capitalista, a cidade, capturada por agentes que atuam em distintas escalas, ela mesma se torna um negócio. p. 1811

Do que está posto acima, fica evidenciado o papel proeminente do capital financeiro na produção do espaço urbano, desta vez por meio de megaprojetos imobiliários ou ainda recorrente a instrumentos de coalizões público-privadas, a exemplo das PPPs. Se em outros tempos a cidade se colocava como locus da realização de negócios, nos tempos atuais ela mesma se torna um negócio, tendo em vista a escala dos novos projetos urbanos e os agentes que neles estão envolvidos cada vez mais revelarem o processo de interescalaridade das ações, as quais transitam do âmbito local ao global e vice versa.

Assim, pela via do *city marketing* a cidade é planejada de forma fragmentada ao sabor dos interesses do mercado, perdendo-se a visão de totalidade, pois para a iniciativa privada a cidade é encarada como uma colcha de retalhos, ou seja, vários

[15] A operação urbana é um instrumento de política urbana previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), o § 1º do Art. 32 define o instrumento de política urbana como "[...] o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental". Na introdução foi feita menção à operação urbana no Bairro do Recife denominada Porto Novo Recife, porém basicamente não envolveu a população moradora do bairro, talvez por se compreender que a área afetada (o cais do porto) é constituído por antigos armazéns que não eram ocupados para fins residenciais antes da operação urbana.

fragmentos de localizações, umas mais umas menos interessantes em termos de retorno financeiro. Desse modo, no setor imobiliário o segmento da construção civil pesada, como a construção de rodovias, se torna um dos principais segmentos a aproveitar as janelas de oportunidades geradas pelo novo contexto político-institucional pró-crescimento. É nesse quadro de referência que emerge a PPP Rota dos Coqueiros, a qual é analisada na seção que se segue.

OS TERMOS DA COALIZÃO NA PPP ROTA DOS COQUEIROS

Tal como já afirmado, a PPP Rota dos Coqueiros foi firmada em dezembro de 2006, tendo um prazo de vigência de 33 anos. Além de duas empresas do grupo Odebrecht - Odebrecht Rodovias (74,1%) e Odebrecht Infraestruturas (0,9%) -, que detêm a maior parte da SPE, há ainda a participação do Grupo Cornélio Brennand (25%) no negócio. Vale frisar que no complexo Reserva do Paiva, tanto o grupo Cornélio Brennand quanto o Ricardo Brennand, ingressaram na coalizão com a Odebrecht na condição de proprietários fundiários. A área total da Reserva do Paiva compreende 526 hectares e, exceto pouco menos de cem lotes comercializados no início dos anos 1980, toda a terra pertence a essas duas empresas da família Brennand, o que lhe garantiu condições monopolísticas quanto à definição do tipo de empreendimento que seria mais lucrativo naquele espaço.

Com a coalizão, que vai muito além da PPP, definiu-se que os empreendimentos-âncora da Reserva do Paiva teriam esses dois grupos empresariais como investidores nos novos negócios, fato que revela processo de sociometabolismo do capital à medida que deixam de ser proprietários fundiários e passam a atuar na economia terciária no âmbito do megaprojeto. Esse rápido esclarecimento serve apenas para reforçar a linha de raciocínio trabalhada na seção acima de que, no contexto atual, a cidade se coloca como um grande negócio e no caso do complexo imobiliário Reserva do Paiva, a PPP Rota dos Coqueiros configura apenas um entre outros tantos negócios. Dito isso, nos parágrafos a seguir serão analisados os termos da PPP Rota dos Coqueiros.

Como já foi mencionado, a PPP em análise é do tipo patrocinada, logo, além de os usuários pagarem pedágio para terem acesso ao sistema viário do Paiva, o Estado se compromete a pagar a Contraprestação Adicional à Tarifa (doravante identificada pela sigla CAT), conforme é explicado a seguir. Desse modo, no que se refere ao compartilhamento de ganhos e riscos econômicos, o contrato prevê que a parcela dos ganhos ou resultados econômicos que é destinada ao governo estadual pode ser utilizada na correspondente redução da CAT a ser paga à concessionária ou no custeio de intervenções na rodovia que sejam decididas pelo poder público. Neste último caso, permite-se que a concessionária Rota dos Coqueiros utilize os recursos extras advindos do fluxo de veículos acima da expectativa inicial na melhoria da rodovia e, portanto, não precise repassá-los para o governo estadual. Com isto, a obrigação contratual da concessionária em manter a qualidade do complexo viário pode ser custeada pelos próprios recursos públicos.

Quando questionado se a PPP do Paiva ofereceria algum risco para a concessionária, o executivo da Odebrecht entrevistado respondeu afirmativamente, porém ressaltou que há limites definidos em contrato até onde o investidor privado pode suportar. Segundo ele, o contrato prevê variações de bandas de risco, sendo

> A partir dessas bandas que se divide tanto o lucro quanto o prejuízo. [...] a faixa de banda [...] de 10% pra cima e pra baixo são riscos comportados pela concessionária, e acima disso são divididos entre o poder público [concedente]. Ou seja, aquilo que é excedido é dividido. E, naturalmente, na SPE, na proporção da sociedade. (Entrevista em 26/09/2013).

Assim, pelas regras de compartilhamento de risco, o contrato estabelece um sistema de bandas de riscos. Ou seja, no caso de um aumento do tráfego acima da faixa de 100% do valor inicialmente previsto, os ganhos de receitas de pedágio incidentes sobre a faixa acima de 100% até 110% são revertidos integralmente para a concessionária e não ensejarão a revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Isso quer dizer que esse ganho adicional é totalmente apropriado pela Rota dos Coqueiros, sem qualquer alteração nas bases contratuais. Por seu turno, no caso de o fluxo exceder a faixa acima de 110% até 130%, metade dos ganhos daí advindos deve ser empregada na constituição de um fundo socioambiental, enquanto a outra metade é repartida igualmente entre a concessionária e o poder concedente.

No caso de haver variação de tráfego para baixo, na faixa de 90% a 100% do valor inicialmente previsto, a concessionária arca com as despesas sem qualquer alteração contratual, o que corrobora com as palavras acima do executivo entrevistado. Porém se essa perda estiver na faixa entre 70% até 90%, haverá a divisão das perdas de receitas de pedágio entre os dois entes envolvidos. Por último, caso o fluxo de veículos seja inferior a 70% do previsto, as perdas financeiras são totalmente assumidas pelo poder público, como forma de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária. Em geral, esse mecanismo de bandas de compartilhamento de riscos faz parte dos contratos de PPPs, pois o setor privado exige garantias e o poder público arca com o ônus em caso de o negócio não vingar.

Desse modo, se ocorrer depreciação da arrecadação nas praças de pedágio com um valor abaixo de 70% do estimado inicialmente, é o poder público que tem que compensar a concessionária. Mas se houver aumento da arrecadação na banda de 10% acima do previsto, o ganho extra fica para a Rota dos Coqueiros em nome da conservação do complexo viário. Só os ganhos a partir de 110% é que o poder público começa a auferir dividendos financeiros que passa a ser usada para redução do pagamento da CAT. Essa manobra financeira parece deixar muito pouco ou nenhum recurso para os cofres públicos, a depender do fluxo do tráfego. A propósito, a Tabela 1 apresenta dados para o ano de 2015, tanto de tráfego realizado, quanto de tráfego projetado. Na última coluna é possível ver a taxa de majoração do fluxo realizado em termos percentuais.

Tabela 1 – Tráfego no sistema viário do Paiva – janeiro a dezembro de 2015

Mês	(a) Tráfego realizado	(b) Tráfego projetado	% (a)/(b)
Janeiro	281.750	145.581	193,53
Fevereiro	211.738	145.581	145,44
Março	176.047	145.581	120,93
Abril	188.789	145.581	129,68
Maio	178.080	145.581	122,32
Junho	157.261	152.823	102,90
Julho	174.297	158.360	110,06
Agosto	182.595	158.360	115,30
Setembro	201.322	158.360	127,13
Outubro	202.636	158.360	127,96
Novembro	188.703	158.360	119,16
Dezembro	196.352	158.360	123,99

Fonte: Fonte: Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público-Privada - Ano 2015 (Doc. 9, p.11). Disponível em: https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/3319/11-parcerias-publico-privadas.pdf Acessado em: 10 nov 2018.

Vale frisar, de antemão, a dificuldade de obtenção de dados mais recentes. De qualquer forma os dados de 2015 demonstram em boa medida como a PPP Rota dos Coqueiros se mostra lucrativa para os investidores. Vê-se, por exemplo, que em todos os meses desse ano o fluxo de veículos extrapolou em mais de 100% o fluxo projetado. Considerando o sistema de bandas de compartilhamento de riscos apontado anteriormente, no período em questão, como o fluxo mais que dobrou em relação ao valor inicialmente previsto, logo foi bem além das bandas 100%-110% ou acima de 110%-130%, mesmo descontando os valores destinados ao fundo socioambiental, conforme prescreve o contrato, há uma razoável margem de lucro para o parceiro público e os privados.

É graças à segurança de retorno que o empreendimento foi concebido com alto padrão de qualidade (Fotos 2 e 3). A rodovia contém duas faixas de rolamento em cada sentido, luminárias com fiação embutida, manutenção do gramado sempre aparado nos canteiros e nas margens, paradas de ônibus, calçada para pedestre e ciclovia devidamente sinalizadas. Por outro lado, embora as condições da rodovia PE 028, a qual dá continuidade à mesma rodovia, passando por Itapuama e Gaibu, bairros litorâneos vizinhos à Reserva do Paiva, apresente precárias condições de manutenção e, por conseguinte, de trafegabilidade, nem assim há disposição do poder público estadual em utilizar os ganhos excedentes com a PPP do Paiva, com investimentos nessa área do entorno.

Foto 2 - Padrão de qualidade da Via Parque, com destaque para a sinalização da ciclovia e da calçada para o pedestre, na área pedagiada, e na foto 3, exibe a precariedade da mesma rodovia em trecho fora da concessão, em Gaibu

Fonte: Adauto Gomes, (2) jun / 2011 e (3) ago/2013.

Como contraponto do que se verifica um quadro de precariedade em que os veículos têm dificuldade de trafegar diante da falta até mesmo do capeamento asfáltico. Faltam calçadas para pedestre, sinalização horizontal e vertical, dentre outras carências. De forma contraditória, trata-se da mesma via, só que em trechos distintos. A primeira beneficia um empreendimento privado com uma rodovia de excelente nível de qualidade e a segunda se apresenta como a expressão da ausência de tudo isto. O que é mais contraditório ainda é que o sistema viário do Paiva foi construído com recursos públicos oriundos de empréstimos do Banco do Nordeste e se há algum retorno financeiro para o governo estadual, este deveria ao menos servir para a manutenção da sua continuação nos bairros vizinhos. Para finalizar, um questionamento: será que a eficiência propugnada pelo Estado social liberal teria respostas para solucionar tais contradições ou elas não seriam já produto dessa visão de gestão pública sob a lógica do empresariamento urbano?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, fica patente que as PPPs convergem para a consolidação da cidade enquanto negócio. Sendo a cidade capitalista e, em particular, o espaço metropolitano, produzido muito mais para atender os interesses dos agentes capitalistas hegemônicos, as ações do Estado se dão em função desses interesses. Logo, as PPPs nada mais são do que coalizões pró-crescimento e fundam-se na ideia de aproveitar as condições de rentabilidade e de lucratividade oferecidas pelo espaço urbano por meio de ações empresariais para a atração de investimentos em alguns recortes do espaço urbano, sem a preocupação de pensar a cidade como um todo.

O espaço da Reserva do Paiva tem na sua própria concepção esta intencionalidade de segregação, produzindo um descolamento geográfico muito além do que está visível na sua paisagem. Ele é habilmente conduzido e manipulado pelos agentes desenvolvedores e conta com as bênçãos do poder público para conferir ares de legalidade. Nisso tudo reside a lógica do exclusivismo socioespacial que em última instância significa a negação da cidade enquanto totalidade. Nesses termos, o que

comumente é visto como avanço embute o recuo da cidadania, com a redução do espaço à sua condição de mercadoria e da cidade como negócio.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. (orgs.). Reformado Estado e democracia no Brasil. Brasília: Editora UnB, 1997, p. 55-80.

BOTELHO, Adriano. A produção do espaço e o empresariamento urbano: o caso de Barcelona e seu Fórum das Culturas de 2004. In: GEOUSP: espaço e tempo. São Paulo: nº 16, p. 111-124, 2004.

BRASIL. Parceria público-privada. Brasília, 2012 (online). Disponível em: http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp Acessado em: 14 set 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. In: Revista do Serviço Público, nº 52, v. 1, 2001, p. 5 - 24.

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

GOMES, Edvânia Tôrres Aguiar. A dimensão socioambiental na gestão dos espaços liminares: o trivial embate entre conteúdo e processo. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (orgs.). Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003, p. 335-351.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: Espaço & debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v. 16, nº 39, 1996.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado: parcerias público-privadas - PPPs, 2015 (online). Disponível em: https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/3319/11-parcerias-publico-privadas.pdf Acessado em 10 nov 2018.

SANTANA, Gilson Dantas de; RODRIGUES JÚNIOR, Hélio de Souza. As parcerias público-privadas: solução ou problema? In: Prismas, Brasília, v. 3, n. 1, p. 148-181, jan./jun. 2006.

SOUZA, Flávio Antônio Miranda de; CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha. A euforia do capital. Muito além da demanda solvente. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos: Anais dos encontros nacionais da ANPUR. V. 15, 2013. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4296/4166>. Acesso em: 20 jun 2014.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução: Ana Thorell. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

NÃO À REMOÇÃO, DEMOLIÇÃO E SOLUÇÃO HABITACIONAL PROVISÓRIA! CONSELHOS GESTORES DE ZEIS NA RESISTÊNCIA AOS PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO URBANA EM SÃO PAULO

Heather Bromfield

Bolsista Fulbright em São Paulo em 2018, Mestre em Planejamento Urbano na Universidade de Califórnia, Berkeley, EUA.
E-mail: h.bromfield@berkeley.edu

Paula Freire Santoro

Professora doutora no Departamento de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), coordenadora do LabCidade FAUUSP, possui apoio Auxílio à Pesquisa FAPESP.
E-mail: paulafsantoro@gmail.com

INTRODUÇÃO

Consideradas um avanço importante para as metrópoles brasileiras por criarem condições urbanas melhores e reservarem terra para habitação de interesse social, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram concebidas com o objetivo de priorizar os interesses dos grupos de baixa renda em geografias determinadas, reguladas por planos diretores ou zoneamentos de cada cidade. Em áreas ocupadas procuram garantir o direito de permanecer, evitar remoções e deslocamentos involuntários, e melhorar as condições urbanas, propondo a urbanização e regularização de assentamentos precários. Também existem as ZEIS de vazios, que são delimitadas áreas subutilizadas ou vazias prioritariamente para a produção de habitação de interesse social (HIS). Em alguns municípios que criarem ZEIS, tantas as ocupadas que as vazias, a legislação municipal previu a participação direita da população beneficiada na elaboração e a aprovação dos planos de urbanização para esses territórios, através de conselhos de ZEIS.[16]

Sua concepção deriva das lutas pela reforma urbana do período de democratização, nos anos 1980, que culminaram na aprovação da Constituição Federal de 1988 e, mais tarde em 2001, do Estatuto da Cidade. Este processo esteve apoiado essencialmente em uma agenda municipalista e de participação popular democrática, o que explica a aplicação em escala municipal e local dos instrumentos urbanísticos e democráticos.[17]

Há pouca literatura sobre a gestão participativa em ZEIS. São poucos os dados sistematizados e algumas experiências pontuais descritas, geralmente das resistências às transformações urbanas a partir do funcionamento do Conselho Gestor de ZEIS[18]. A presente pesquisa busca elaborar considerações iniciais sobre a regulação, criação e gestão dos conselhos de ZEIS no município de São Paulo, sublinhando os desafios, avanços e retrocessos dos processos de discussão e deliberação sobre a transformação urbana que se deu na direção de oferecer para os moradores de baixa renda maiores possibilidades de obterem uma solução habitacional definitiva.

Para isso, revisitou sua regulação urbana; construiu um panorama dos conselhos vigentes, mapeando quando as ZEIS se sobrepõem a diferentes instrumentos que se apoiam no desenvolvimento do mercado imobiliário-financeiro para o financiamento da transformação, através de parcerias público-privadas (PPPs), as concessões urbanísticas, as operações urbanas consorciadas (OUCs) e os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs); e formulou uma tipologia dos conselhos já formadas. Concebidos para gerir planos de reurbanização de áreas ocupadas ou subutilizadas, os conselhos gestores das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) parecem estar

[16] No Brasil houve uma grande disseminação do instrumento das ZEIS – pouco menos de 1/3 dos municípios brasileiros afirmou possuir legislação específica sobre área ou Zona de Interesse Social (IBGE Munic, 2009). Esta disseminação se deu após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01). No entanto, a maioria dos municípios demarcou áreas já ocupadas, poucos zonearam sobre áreas vazias ou subutilizadas (Santoro, 2015; Rolnik & Santoro, 2014).

[17] As primeiras experiências de planos de ZEIS, em Belo Horizonte e Recife na década de 1990, já envolviam a população beneficiada no processo de elaboração do projeto de urbanização por meio de instâncias de participação local (Miranda & Moraes, 2007; Romeiro, 2010).

[18] Sobre gestão democrática em ZEIS da região da Luz em São Paulo, ver Gatti, 2015; em Recife, ver Miranda & Moraes, 2007, que inclusive dissertam sobre um Fórum de várias PREZEIS; no Ceará, sobre ZEIS Lagamar, ver Gondim & Gomes, 2012; entre outros tantos que atualmente desenvolvem pesquisa sobre o tema, cujos comentários não foram incluídos neste artigo por falta de espaço.

sendo utilizados mais para aprovar projetos previamente e tecnicamente concebidos, mas também há exemplares dos conselhos sendo utilizados como espaço de resistência à processos de reestruturação urbana concentradores e excludentes.

A metodologia iniciou com o estudo da regulação urbana pertinente às ZEIS e seus conselhos gestores e uma revisão da literatura acadêmica já publicada no assunto. Em seguida, foi elaborado um mapeamento das áreas de ZEIS em São Paulo, e dos conselhos de ZEIS identificados na pesquisa nos últimos anos (2016-2018), com os instrumentos neoliberais de reestruturação urbana recentemente mobilizados -- o Renova-SP, PPP Habitacional, PIUs em debate, OUCs vigentes e em debate. Realizou entrevistas com funcionários públicos (atuais e anteriores) e com representantes da sociedade civil com experiência nos conselhos gestores para obter informações sobre como funcionam.

A partir do mapeamento e das entrevistas, foi criada uma tipologia de conselhos gestores. Posteriormente foram selecionados quatro estudos de caso para um acompanhamento mais de perto de conselhos de ZEIS que estão nas mesmas áreas geográficas onde incidem os instrumentos de reestruturação urbana. Foi feito acompanhamento dos acontecimentos dos estudos de casos escolhidos vigentes, em um método que incluiu: um levantamento de seus regimentos internos, entrevistas com participantes dos três conselhos gestores vigentes; e observação direta de reuniões de conselhos gestores entre maio e outubro de 2018. Foi analisada a organização prévia da sociedade civil nas ZEIS estudadas, observando suas disputas intensas, e particularmente como essa organização possa permitir a formulação de planos alternativos elaboradas em diálogo com aqueles impulsionados pelo poder público.

Os achados incluem, primeiramente, que têm sido constituídos poucos conselhos gestores desde a sua primeira regulamentação em 2002. Contamos 76 perímetros de ZEIS que tiveram conselhos formados, dos 2.452 perímetros (número que era 964 durante a maior parte dos anos em que as ZEIS existiam em São Paulo) de ZEIS 1 e 3 pela LPUOS de 2016 em que é obrigatório criar um conselho se for ser feito intervenção. Dos 76 perímetros que identificamos com conselhos formados, aproximadamente um terço (27) coincidiram com instrumentos que contam com a atuação de um agente privado.

Foram encontrados basicamente dois formatos de conselhos gestores de ZEIS em São Paulo: (1) conselhos que têm servido para legitimar propostas elaboradas internamente ao poder público, geralmente deixando poucas brechas para a sociedade civil deliberar e aperfeiçoar os projetos apresentados para que atendam às verdadeiras necessidades das comunidades; (2) conselhos que sirvem como espaço de resistência da transformação urbana.

HISTÓRIA DAS ZEIS E SEUS CONSELHOS GESTORES EM SÃO PAULO

São Paulo é palco de disputas pelo território nas quais alguns conselhos de ZEIS tiveram destaque na cena pública, como espaço de resistência. Para compreender seu funcionamento e o papel que vem adquirindo, é preciso entender como se deu a regulação do instrumento.

O PDE de 2002 gravou quatro modalidades diferentes de ZEIS: duas que são áreas ocupadas por famílias de baixa renda onde há interesse de urbanizar e regularizar, e duas sobre áreas não utilizadas, subutilizadas ou não edificadas. Quando

for ter intervenções nas ZEIS, requeriu que fosse formado um conselho gestor para elaborar e aprovar um plano de urbanização, com representação do poder público e da sociedade civil, que inclue representantes eleitos dos moradores e proprietários de imóveis localizados do perímetro. O PDE de 2014 ampliou e revisou os perímetros das ZEIS,[19] e especificou que só nas ZEIS 1 e ZEIS 3 é obrigatório formar conselho gestor para elaborar e aprovar o plano de urbanização.[20]

Os primeiros conselhos: Programa de Urbanização de Favelas de São Paulo e Renova-SP

Até 2011, poucos conselhos gestores foram criados pelo fato que havia relativamente pouco financiamento disponível para intervir em favelas e fomentar a produção de habitação de interesse social em perímetros de ZEIS. Contudo, o Programa de Urbanização de Favelas do município de São Paulo foi ativo durante esse período, e sua própria lógica exigiu a criação de conselhos gestores de ZEIS. Embora tenham sido poucos os casos de áreas de ZEIS urbanizadas nessa época, foram desenvolvidos conceitos e práticas relativas aos conselhos gestores que continuaram sendo aplicadas nos anos subsequentes.

A Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) interpretava que a finalidade do conselho gestor era relevante não para a elaboração das propostas pela comunidade, mas sim dentro da SEHAB a serem apresentadas a comunidade ou debatidas por ela, posteriormente.[21]

O cenário de financiamento baixo para investimentos nos assentamentos precários mudou consideravelmente com a criação no nível federal do Programa de Aceleramento de Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), em 2007, pelo governo federal.[22] Na expectativa desta infusão de recursos federais, a Prefeitura montou um concurso de arquitetura para incentivar projetos para urbanização de favelas localizadas em bacias hidrográficas, demarcadas como Perímetros de Ação

[19] Além disso aperfeiçoou os tipos de ZEIS, criando um novo, as ZEIS 5. As ZEIS são, portanto, de 5 tipos: ZEIS 1 – áreas ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse regularizar; ZEIS 2 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de HIS; ZEIS 3 – áreas que concentram edifícios, glebas ou lotes não utilizados ou subutilizados, bem localizados, imóveis encortiçados, em áreas centrais, e com boa oferta de infraestrutura e equipamentos; ZEIS 4 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas em Áreas de Proteção de Mananciais, sobre as quais incidem normas estaduais específicas; ZEIS 5 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de Empreendimentos de HIS e Empreendimentos de Habitação do Mercado Popular.

[20] Pela LPUOS de 2016 essas modalidades correspondem a 1.702 e 750 perímetros, respectivamente.

[21] Por exemplo, em um livro publicado pela SEHAB sobre a urbanização da ZEIS-1 do Vila Nilo, uma das primeiras favelas de ZEIS a ter a instalação de um conselho gestor, a agência explica: "Os principais objetivos e atribuições do Conselho Gestor são aqueles relacionados ao acompanhamento e à implementação das atividades previstas no projeto de urbanização: informar a população moradora sobre todas as ações; articular e promover o debate das propostas, bem como definir e regulamentar os mecanismos para sua implementação; examinar propostas relativas ao desenvolvimento e implementação do plano e projeto de urbanização, encaminhados por qualquer pessoa ou entidade" (França, 2011A, grifo nosso).

[22] O PAC-UAP estava destinado para urbanização de favelas, podendo financiar obras de urbanização (infraestrutura, saneamento, drenagem e contenção geotécnica), equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária. Foi desenvolvido através de parceria entre governos estaduais e municipais, agentes promotores da intervenção. Entre 2007 e 2014 foram contratados R$ 33 bilhões em urbanização de favelas (Denaldi et al., 2014, p. 6). Outra avaliação recente mostra que desde 2007, R$ 2,07 bilhões foram utilizados em São Paulo (Akaishi et al., 2018, p. 55).

Integrada (PAIs); o concurso foi projetado atender 84 mil famílas em 10 anos (França, 2011B). Visto que muitos dos PAIs coincidiram com perímetros de ZEIS, essas mudanças levaram a criação de um grande número de conselhos gestores de ZEIS, em uma escala que a cidade ainda não tinha vivido. De fato, dos 76 conselhos de ZEIS identificados na pesquisa que já tiveram representação por conselho gestor, 48 eram perímetros dentro de PAIs, mais que a metade do total.[23]

As revisões do PDE e da LPUOS após 2014, e regulamentações posteriores

A revisão do PDE, aprovada em 2014, trouxe umas mudanças importantes. Determinou que os conselhos gestores devem "participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas" (art. 48, caput). Sua instalação deve preceder a elaboração do plano de urbanização de ZEIS 1 (art. 48, § 4º). E trouxe uma lista com elementos que devem estar contemplados nos planos de urbanização de ZEIS, dentre eles, o cadastro dos moradores realizados pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) dos perímetros de ZEIS ocupados. Assim, entende-se que os conselhos gestores precisam validar e aprovar o cadastro dos moradores do perímetro, elaborar e aprovar os diretrizes de intervenção, e aprovar o plano de urbanização.[24]

Na teoria, o fato do Plano Diretor de 2014 obrigar que o plano de urbanização do perímetro de ZEIS seja aprovado pelo conselho gestor parece oferecer proteção contra a remoção de população vulnerável dessas áreas, especialmente onde há processos de valorização imobiliária. Contudo, como será observado nos exemplos que seguem, a regulação urbana, a tradição de valorização da propriedade privada e a história de desapropriações que frequentemente removem famílias, inclusive para políticas públicas, mostram que estar demarcado como ZEIS não basta para que a população moradora não se sinta ameaçada[25]. Tampouco a aprovação do plano de urbanização passar por conselhos de ZEIS, nos quais em tese a população está representada, promove uma sensação de segurança de que não haverá ameaça de remoções[26].

[23] Vale ressaltar que cada PAI abrangia vários perímetros de ZEIS que correspondiam a comunidades diferentes, que muitas vezes se encontravam com necessidades e desejos diversos, com níveis de organização comunitária prévia bastante variados. Ainda, em alguns casos, vários PAIs foram representados pelo mesmo conselho gestor.

[24] Em 2016, havia duas regulações de importância para os conselhos gestores que traziam vários requisitos, o mais importante sendo que estes fossem paritários, ou seja, com número igual de representantes do poder público e da sociedade civil. Além disso, a partir de 2016 exigiu-se a elaboração de um regimento interno aprovado por cada conselho para governar seu andamento, embora o conteúdo mínimo tratado nos regimentos internos não tenha sido especificado. Veja Decreto no 56.759/16 e Portaria 146/SEHAB/G/2016.

[25] Rolnik & Santoro (2014, p. 12) afirmam que as ZEIS têm sido utilizadas como instrumento de conhecimento da posse, garantia do direito à moradia, evitando remoções forçadas, muitas vezes violentas.

[26] O Observatório das Remoções do LabCidade FAUUSP, mapeou um número grande de remoções em programas de urbanização de favelas em 2016. Correspondeu 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 (em proposta) (ROLNIK et al., 2017). Isso se deu face à incorporação de modelo de política de construção de novos conjuntos que terminam removendo mais que relocando – ampliando números encontrados na região do ABC de São Paulo de cerca de 15% a 20% de população removida para 50% a 100% das famílias removidas nas OUCs de São Paulo –, inflando o número de famílias que entraram no Auxílio Aluguel temporário.

ZEIS e áreas de transformação urbana

Para entender o contexto atual dos conselhos gestores de ZEIS em São Paulo é preciso considerar que muitas das áreas de ZEIS 1 e ZEIS 3 estão demarcadas em áreas que coincidem com perímetros de incidência de outros instrumentos urbanísticos de transformação urbana – como PIUs, OUCs, Concessões Urbanas, PPPs. Estes são considerados de cunho neoliberal, por deixar alguns papéis tradicionalmente executados pelo Estado para serem feitos pelo setor privado – dentre eles, construir habitação de interesse social –, e por autorizar planos que se revelam de ser processos deliberados de revitalização e gentrificação com finalidade da valorização imobiliária (Ferguson, 2010). Estes instrumentos pretendem facilitar o financiamento de infraestrutura e outros projetos, em um contexto de ajuste fiscal e controle do endividamento público, e "vendem" a eficiência dos privados na gestão de intervenções e serviços antes públicos.[27] São Paulo tem visto vários casos em que os agentes privados foram convidados a elaborar diretrizes ou até planos de intervenção que abrangem territórios de ZEIS antes da criação de conselhos, aumentando a chance de que os conselhos gestores sejam irrelevantes à elaboração de um plano de intervenção e, portanto, que sejam mais consultivos do que deliberativos.

ACHADOS DO LEVANTAMENTO QUANTITATIVO

Dos mais que três mil perímetros de ZEIS (LPUOS 2016), 2.452 perímetros eram ZEIS-3 ou ZEIS-1, que são os tipos de ZEIS em que obrigatoriamente devem ser formados conselhos gestores de ZEIS[28]. Comparado ao número total de perímetros, o número de conselhos gestores é muito pequeno: desde a passagem da primeira regulamentação das ZEIS em 2002 até a publicação desse artigo, conseguimos identificar 76 perímetros de ZEIS com conselhos gestores formados.[29] Não são poucos os casos em que vários perímetros de ZEIS que foram unidos e representados por um conselho gestor só, e por isso nosso levantamento conseguiu identificar só 36 conselhos gestores únicos.[30]

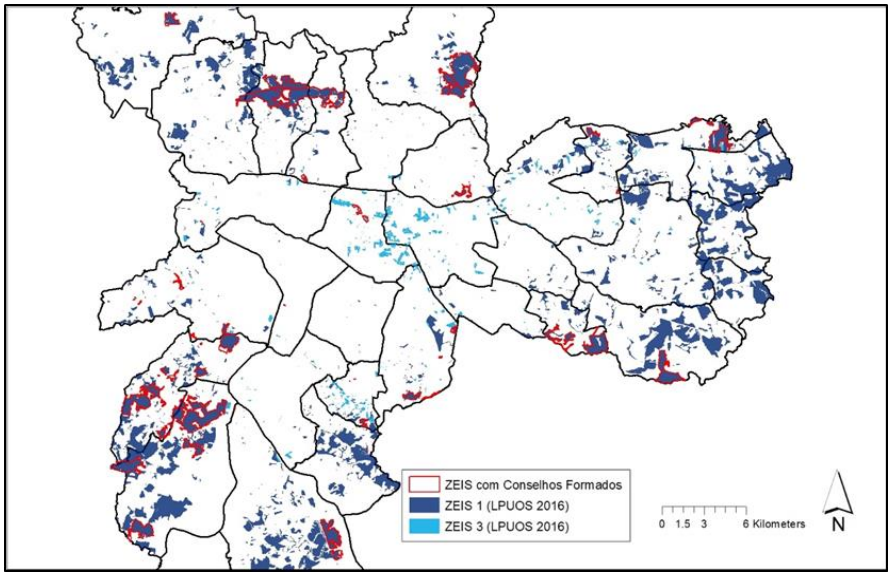
[27] Por exemplo, cada OUC do município de São Paulo é autorizada por uma própria lei que muitas vezes já regula quais serão as obras a serem implantadas, que limita a capacidade do conselho gestor de qualquer ZEIS coincidente de criar uma própria agenda para as obras ou as intervenções que ele acha as mais urgentes no perímetro. Um exemplo nesta direção dá-se no Conselho da ZEIS da Água Branca, cujos projetos tidos como prioritários não encontram resposta no orçamento da SEHAB porque esta considera que, as obras previstas na OUC Água Branca teriam que ser custeadas com os recursos da operação. Como a OUC não obteve os recursos anticipados, as obras são frequentemente negociadas, divididas em etapas e postergadas.

[28] Observa-se que embora o número de perímetros de ZEIS 1 e ZEIS 3 seja pouco, em termos de território a proporção das ZEIS 1 é muito grande, sendo 80,1% de todo o território demarcado como ZEIS, enquanto as ZEIS 3 englobam só 4,6% de todo o território das ZEIS, conforme o levantamento de Santoro e Borrelli (2015).

[29] É importante constatar que nenhuma instituição, nem mesmo a Secretaria de Habitação de São Paulo, tem uma base de dados completa que conte com todos os conselhos gestores que já foram formados depois desde a primeira regulamentação das ZEIS, em 2002.

[30] Vários autores já citados comentaram sobre as limitações de elaborar projetos para as ZEIS, e um dos motivos citados pelo baixo desempenho dentro destas zonas é pela capacidade baixa e limitada do poder público de elaborar planos de urbanização junto com as comunidades no âmbito do conselho gestor (Samora e Hirata, 2013).

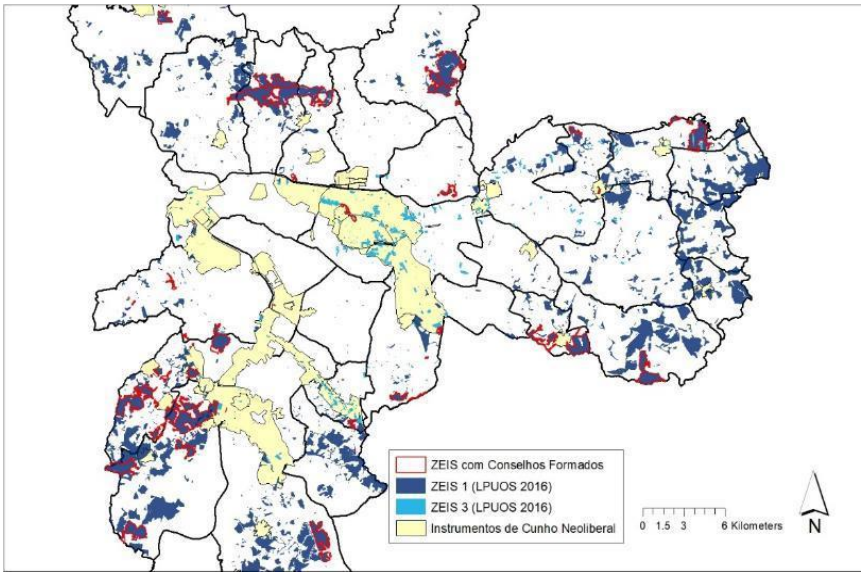
Mapa 1: ZEIS 1 e ZEIS 3 com e sem conselhos gestores em São Paulo



O primeiro mapa, acima, mostra os perímetros de ZEIS em que já haviam conselhos formados entre 2002 e 2018 junto com todos os perímetros de ZEIS 1 e ZEIS 3 que atualmente são gravados pela lei de zoneamento de 2016. O mapa revela que uma grande parte dos conselhos formados representou as ZEIS mais periféricas, que é explicado pelo fato que o programa Renova, que atuava em assentamentos precários, foi o estímulo pela formação de mais que metade dos conselhos gestores.

O segundo mapa, abaixo, mostra as ZEIS com conselhos formados junto com os instrumentos urbanísticos de cunho neoliberal, que incluem PPPs, PIUs, e OUCs. O levantamento quantitativo revelou que aproximadamente um terço (27 de 76) das ZEIS com conselhos formados coincidiram com esses instrumentos, embora os perímetros de ZEIS que coincidam tendem a ser pequenos.

Mapa 2: ZEIS 1 e ZEIS 3 e Instrumentos Neoliberais em São Paulo



O levantamento quantitativo e espacial foi complementado com uma investigação qualitativa para a compreensão das dinâmicas principais nos conselhos

gestores de ZEIS. O achado principal desta investigação é que os conselhos gestores não têm servido para elaborar planos de urbanização ou planos para a criação de habitação de interesse social, conforme previsto na legislação de ZEIS, mas sim para consultar a comunidade em questão sobre projetos e planos mais frequentemente elaborados fora do âmbito dos conselhos pelo poder público e/ou agentes privados. Independente do grau de organização prévia da sociedade civil e do tipo do conselho gestor estudado, se vê muitos exemplos em que as demandas da sociedade civil no âmbito dos conselhos têm sido pouco incorporadas, quando são evidenciadas e expostas pelos moradores. Vários entrevistados relataram que em muitos casos, os conselheiros representando a sociedade civil não tinham o conhecimento dos processos de participação ou ainda, a compreensão do que poderia ser proposto dentro de um plano de urbanização, repertório de alternativas possíveis, etc., portanto não eram capacitados para fazer reivindicações ao poder público para que adequasse os planos de urbanização às necessidades dos moradores[31]. Nos casos em que os conselhos gestores encontram-se menos capacitados a para articular as demandas das comunidades, aumenta a probabilidade dos conselhos servirem basicamente para cumprir uma obrigação ou etapa legal. Segundo entrevistados, houve esforços por parte de algumas regionais da SEHAB em capacitar os conselheiros, portanto, a discricionariedade é alta. Porém, se vê nos estudos de casos abaixo que inclusive as comunidades capacitadas por vezes não pareceram conseguir expressar suas reivindicações nos conselhos.

Além disso, nem todos os conselhos foram criados desde o início da elaboração do plano. Especialmente em áreas cuja transformação está sendo discutida em outros fóruns participativos – como os de OUCs, PIUs, ou PPPs em curso, por exemplo – há contradições nas falas do poder público, que afirma interpretar que os planos de ZEIS podem ser aprovados nestes outros fóruns, em detrimento da constituição de conselhos gestores de ZEIS. Por outro lado, existem casos em que há, de fato, participação deliberativa e representativa das comunidades afetadas por intervenções, e que esta participação aconteceu fora do âmbito dos conselhos gestores, como observado em alguns conselhos na Zona Norte.

TIPOLOGIAS

Após uma revisão dos documentos pertinentes aos conselhos e entrevistas com pessoas com atuação pertinente aos conselhos gestores entre 2005 e 2018, foram identificados basicamente dois tipos diferentes de conselhos gestores: (1) conselhos que são criados para a "aprovação de projetos urbanísticos", que de fato não servem como fórum participativo mas sim para cumprir as exigências básicas da lei; (2) conselhos que servem como fórum para a resistência contra a transformação urbana excludente, foco maior da próxima seção.

Os conselhos "de aprovação de projetos urbanísticos"

Segundo os entrevistados, o primeiro tipo de conselho, que chamou-se aqui "**de aprovação de projetos urbanísticos**", é a categoria que abrange o maior número de

[31] Esse conhecimento inclui, entre outros, como interpretar projetos desenhados, objetivos de uma ata de uma reunião, como fazer uma denúncia ao Ministério Público, e quais leis precisam ser observados referente à participação pública e à criação de planos de urbanização.

conselhos. A hipótese de pesquisa era que todos os conselhos gestores criados no âmbito do Concurso RenovaSP (2011) – que somam quase a metade dos perímetros de ZEIS que já foram objeto de projeto de intervenção urbanística – se encaixam no primeiro tipo.[32]

De fato, os conselhos do Renova são diferentes em alguns aspectos do que os outros conselhos já formados, e existem certas justificativas de incluir todos na mesma categoria da tipologia. O próprio formato da Renova envolveria a criação de projetos de urbanização antes da formação dos conselhos por escritórios de arquitetura que, a princípio, não tinham conhecimento prévio das comunidades em que estavam desenhando projetos e que muitas vezes não conheciam a realidade das favelas, sugerindo que não havia espaço para os conselhos elaborarem projetos junto com a prefeitura pois o produto já foi desenhado fora do âmbito do conselho.[33,34]

No entanto, o estudo mais aprofundado sobre o Renova e as entrevistas mostraram que os projetos do concurso foram muito básicos, sem a realização de insumos técnicos antes da contratação dos escritórios de arquitetura (inclusive os levantamentos socioeconômicos e demográficos) e, portanto, a revisão dos projetos era esperada, criando oportunidades para a adequação deles no âmbito do conselho gestor. Aliás, pelo fato que poucos dos escritórios contratados já tinham experiência com urbanização de favelas e que entendiam bem as normas da SEHAB nesse tema, tampouco as dinâmicas dos assentamos precários, a SEHAB organizou eventos para capacitar os escritórios para que haveria a possibilidade de alteração de projeto urbano e também da demanda, de quem seria atendido e como. Em alguns casos, depois de reuniões com a comunidade, houveram revisões completas feitas aos projetos de urbanização.

Referente ao objeto final do RenovaSP, que seria os planos de urbanização aprovados pelos respectivos conselhos gestores de ZEIS, parece que dois fatores podem ter sido mais importantes para a adequação dos planos às necessidades dos moradores que o próprio formato e estrutura legal do concurso. Primeiro, algumas regiões apresentaram gestores públicos, além de técnicos das empresas contratadas, mais envolvidos com a transformação urbana, com autonomia e engajamento para o trabalho social que demonstravam inclinações do assim-chamado “burocracia de chão rua”, diferenciando os planos em planos que foram mais revistos e debatidos junto ao conselho gestor e outros não. A própria cultura de cada diretoria da SEHAB é um fator relevante porque, dentre outros, a capacitação dos conselheiros que representam a sociedade civil é feita à critério do poder público. Porém, até dentro da mesma diretoria também houve variação em relação ao respeito e compreensão do papel do conselho e com qual seriedade as discussões desenvolvidas nele precisariam ser levadas. Por

[32] Esse hipotése surgiu pelo fato que alguns autores comentam que os conselhos do Renova foram criados para “aprovação do projeto urbanístico” com prazo estipulado de dois meses (Rezende, 2016, p. 16).
[33] Ainda, os conselhos da Renova reuniam em um conselho mais de um perímetro de ZEIS em torno da região do PAI, com até sete perímetros representados pelo mesmo conselho, gerindo dúvidas sobre a capacidade dele de atender as necessidades das comunidades individuais.
[34] Observa que nem sempre todos os perímetros tinham um representante nos conselhos; segundo uma entrevista com uma ex-funcionária da SEHAB, a justificativa disso era que nem sempre tinha voluntários que queriam participar do conselho, e que se todos os perímetros fossem representados o número de conselheiros ficaria demasiado.

exemplo, um entrevistado comentou que em certos casos funcionários da SEHAB pareciam representar mais a comunidade do que a própria prefeitura.

Outro fator, bastante variável, mas também importante para a elaboração de projetos que dialogam com as necessidades da comunidade, foi o grau de coesão social das comunidades que receberiam as intervenções. Algumas comunidades, como consequência, soaram como mais ativas na transformação do plano, embora isso seja difícil de medir. Não se avaliou se, com maior grau de organização social o resultado da intervenção melhorou. Contudo, devido à desigualdade do poder entre a SEHAB e os moradores destas comunidades, o fator principal mais provável para a adequação dos planos de urbanização seria a predisposição dos funcionários da SEHAB o do poder público, teoria que também é apoiado pelos casos estudados na próxima seção.

Os conselhos “de resistência”, sobre áreas valorizadas

Embora só seis dos 76 conselhos já formados em São Paulo representam (ou representaram) perímetros de ZEIS 3 (com o resto representando perímetros de ZEIS 1), a maioria dos conselhos que categorizamos como conselhos de resistência popular são ZEIS 3. Dos cinco conselhos[35] que identificamos de resistência à transformação urbana, três deles eram de ZEIS 3.[36] Selecionamos quatro desses cinco como estudos de caso: o conselho de ZEIS da Comunidade Água Branca na Operação de mesmo nome; (2) o conselho de ZEIS das Quadra 36, perímetro da PPP do Governo do Estado do Hospital Perola Byington na região dos Campos Elíseos, próximo ao perímetro de ZEIS da Nova Luz, (3) o conselho das Quadras 37 e 38, perímetro da PPP Habitacional do Governo do Estado, adjacente à Quadra 36, e (4) a Vila Leopoldina, uma ZEIS em que ainda não foi formada apesar da atual formulação de um plano de intervenção na área.[37,38]

Já o conselho gestor da ZEIS das quadras 37 e 38 da região do Campos Elíseos trouxe uma nova concepção de resistência: admite que é necessário que seja feito um projeto urbanístico e habitacional sobre a área ocupada, e propõe um plano popular alternativo à PPP Habitacional apresentada, um plano para esta ZEIS, de iniciativa do

[35] Estamos considerando aqui as ZEIS da Nova Luz, da Quadra 36 de Campos Elíseos, Quadras 37 e 38 de Campos Elíseos, a Água Branca, e Jardim Guarani, o último sendo um caso em que a população inicialmente não queria participar na formação do conselho, mas em que ao longo de um processo de engajamento participativo com a SEHAB, mudou de postura e começou a participar na elaboração do plano de urbanização.

[36] Outra hipótese que permeou o trabalho era de que os conselhos gestores de ZEIS em áreas valorizadas, objeto de processos de transformação urbana através de diversos tipos de PPPs – PPP Habitacional, OUCs, PIUs, etc. – seriam diferentes, talvez com caráter mais insurgente ou resistente à transformação. Isso também não pareceu ser uma regra.

[37] Talvez o conselho de maior referência de resistência a transformação urbana, que já foi amplamente estudado, é o da ZEIS 3 da proposta de Concessão Urbanística Nova Luz. Nesse caso o conselho resistiu à intervenção urbanística proposta não apenas para a ZEIS, mas para toda a região foi um dos primeiros conselhos gestores de ZEIS,. Resistiu à proposta e conseguiu engavetar o projeto (Gatti, 2015). Admitindo ZEIS como espaço de resistência, o desenho dos perímetros dos instrumentos urbanísticos atuais parece ter optado, estrategicamente, por excluir as ZEIS de seus perímetros de transformação.

[38] Outro caso não tratado amplamente nesse trabalho é do PIU Rio Branco, um recorte da proposta da Concessão Urbanística da Nova Luz, sem as ZEIS que resistiram ao projeto. O perímetro do PIU do Terminal Campo Limpo, em sua primeira rodada de discussão através de uma consulta pública, por sua vez, excluiu uma área precária, a Favela Maria Virgínia, e não identificou outras. Informações recentes demonstram que a Prefeitura reviu o perímetro deste PIU, incorporando a área da favela, após contestação dos moradores.

Fórum Aberto Mundaréu da Luz[39]. Esse esforço tem posto em xeque o modelo habitacional contratado na PPP Habitacional, propondo uma solução habitacional que atende as demandas locais, que permite trazer mais moradores para a área e que não implica em demolições, remoções ou soluções habitacionais provisórias, particularmente a do Auxílio-aluguel. O plano do Fórum resiste uma intervenção de caráter pontual para essas duas quadras, visando contemplar uma área maior para que possam ser construídas unidades habitacionais para diversas perfis de moradores. Além disso resiste o projeto desenvolvido pela empresa contratada pelo PPP, que embora abranga a construção de conjuntos habitacionais de habitação de interesse social e habitação do mercado popular, essas unidades habitacionais só atenderão famílias que conseguem arcar com os custos do financiamento de um imóvel e o condomínio de apartamento. Diante do perfil socioeconômico das famílas da área, uma parcela considerável delas não serão compreendidas pelo tipo de atendimento habitacional planejado, fato que tornou foco de crítica do conselho.

O conselho gestor que representa a quadra 36, adjacente às quadras 37 e 38 do Campos Elíseos, também se encaixa como conselho de resistência. Nessa quadra a remoção dos moradores, realizada em 2018, foi feito de forma irregular, com a demolição dos edíficios e a remoção sendo realizadas antes da formação do conselho gestor e sem a aprovação do cadastro dos moradores. Esse caso deixa nítido a falta de proteção oferecida pela demacação de ZEIS. Porém, o conselho continua dialogando com poder público, com as demandas dele focando nas correções ao cadastro de moradores e na transparência do poder público acerca os métodos utilizados para realizá-lo, além das mesmas reinvindicações das quadras 37 e 38 com respeito aos tipos de atendimento habitacional a ser oferecidos.

Um subtipo de conselho que foi inserido no grupo dos “de resistência” foi aquele criado para acompanhar as **reformas ou obras emergenciais nos conjuntos habitacionais existentes, em contraposição a um projeto de urbanização e regularização fundiária mais macro** organizado em um plano de urbanização. É o caso da ZEIS da Comunidade Água Branca, na OUC Água Branca, que é formada por alguns conjuntos habitacionais construídos na década de 1990. Os moradores lutaram para serem ZEIS 1, para inserir a intervenção de realização de obras emergenciais na área dentro do conjunto de intervenções a serem financiadas pela OUC, que envolvem várias situações de risco.[40] Argumentam que a produção de novas moradias na região vizinha deve servir para atender os moradores da Favela do Sapo (removida violentamente em 2011), os moradores da Favela da Aldeinha (próxima da área, removida em 2009), além das famílias que ocupam hoje moradias precárias construídas na área. Ou seja, para além de obras emergenciais, seria necessário um plano de urbanização e regularização. Para isso, foi criado o Conselho de ZEIS, cujas lideranças

[39] O Plano está disponível no link < https://mundareudaluz.files.wordpress.com/2018/04/completo_caderno-plano-alternativo-luz-r09-2018-04-10_web1.pdf >. Acesso 15 nov. 2018.

[40] Além das que cuidam do risco, as obras envolvem recuperação das estruturas de drenagem de águas pluviais, conserto de telhas, troca de caixas d’água, reconstrução do parque / área de lazer das crianças, reforma da quadra de futebol e banheiros, abertura da comunidade para a rua vizinha recém construída, adequação às normas dos bombeiros, entre outras.

optaram por lutar para conseguir viabilizar as obras emergenciais, postergando a elaboração de um plano de reurbanização e regularização.[41]

Mesmo assim, SEHAB deu início a um cadastramento das famílias que ocupavam moradias irregulares nos conjuntos, primeiro passo para a urbanização. Em 2017, a mudança da gestão pública, entre outros eventos, gerou a volta da favela sobre o córrego (o que havia sido ocupado pela antiga Favela do Sapo) e a ampliação do número de moradia precária de aluguel sobre as áreas livres dos condomínios, etc. Entre o final de 2017 e novembro de 2018, o Conselho de ZEIS se desarticulou, por ter acabado o mandato e pela falta de uma nova eleição, e em novembro de 2018 a Prefeitura removeu as famílias que reocuparam o córrego[42]. Com conselho novamente eleito[43] e, antes mesmo de retomar as reuniões, alguns representantes acompanharam a remoção das famílias em área de risco.

Neste caso, o conselho de ZEIS, mais que definir um plano de urbanização, é o espaço de negociação sobre a intervenção que irá acontecer, qual seria ela, e varia conforme os momentos e a dinâmica da área. Atualmente, por exemplo, é espaço da discussão da solução habitacional das famílias que reocuparam o córrego e que serão removidas. Ganhou sentido como espaço de discussão de uma região que supera as divisões condominiais, criando senso de comunidade. Embora considerado com maior coesão social, com uma razoável organização e mobilização, atende as demandas locais, mas os resultados urbanísticos ainda parecem poucos. Mesmo as obras emergenciais, iniciadas em 2015, até hoje não foram terminadas e não enfrentaram as situações mais graves encontradas.

Um quarto caso, que parece ímpar, mas talvez venha a ser uma tendência em projetos urbanos mais amplos, é o caso de **sobreposição de PIU com ZEIS**, que **deixou o conselho de ZEIS para ser criado depois dos primeiros debates da proposta de PIU, onde a solução habitacional já está debatida e indicada**. Duas ZEIS 1 da Vila Leopoldina – a Favela do 9 e a Favela da Linha – por estarem em um PIU, tiveram as soluções habitacionais debatidas e propostas dentro de fóruns e eventos de discussão do Projeto de Intervenção Urbana apresentado por um empreendedor privado, através de uma Manifestação de Interesse Público. Neste caso, os empreendedores propuseram remover a população vulnerável que ocupa o perímetro do PIU e relocá-la em uma área de ZEIS próxima, em imóvel público. Para isso, elaboraram projeto para 1/3 da área desta ZEIS próxima, apresentaram no âmbito do debate sobre o PIU e somente após este processo o Conselho das ZEIS ocupadas internas à área do PIU começou a ser montado. Assiste-se ao mesmo processo no qual o lugar de discussão dos planos de reestruturação urbana mais amplos – que poderia ser o conselho de uma operação urbana, ou um fórum e audiência de um PIU, por exemplo – termina por “engolir” as instâncias participativas de ZEIS. Neste caso o

[41] As conversas sobre a urbanização historicamente eram recebidas com receio pelos representantes do Conselho, pois envolveria remoções, aumentando o número de famílias no Auxílio-aluguel. Além disso, sabe-se que vários dos imóveis irregulares eram de aluguel, e seus locadores perderiam rendas.
[42] Em 08 de novembro de 2018 a Prefeitura demoliu os barracos sobre o córrego. Disponível em < https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/11/08/prefeitura-demole-barracos-apos-secretario-de-habitacao-e-prefeito-regional-virarem-reus-por-morte-de-crianca-em-sp.ghtml>. Acesso 15 nov. 2018.
[43] No último dia 27 de outubro houve eleição dos representantes. Disponível < https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/index.php?p=266653>. Acesso 15 nov. 2018.

Conselho de ZEIS ainda não foi montado, mas sabe-se que está num plano a curto prazo que ele seja criado, após denúncias públicas, receosos de que esta ausência parasse o processo de transformação pretendido. Por que criá-lo a posteriori? Seria para evitar que estas resistam à transformação nos moldes das ZEIS da Nova Luz? Contraditoriamente, esta não é uma questão para a comunidade, que não se incomoda, e se vê contemplada no PIU. O Projeto de Intervenção Urbana é visto como única saída para resolução dos problemas habitacionais.[44]

Interessante observar que os mesmos gestores que acompanham os conselhos das quadras 36, 37 e 38 de Campos Elíseos – como por exemplo, o SEHAB -- que exigiram a formação de dois conselhos para três quadras adjacentes, optaram neste caso de se fazer um conselho único para as três ZEIS envolvidas, que receberá em 1/3 de seu terreno uma parte das novas moradias produzidas pelo PIU. Nota-se que a estratégia de discussão molda-se a cada situação, certamente dialogando com as resistências possíveis às ações de transformação propostas. Este último exemplo mostra quão aguçadas podem ser as discricionaridades promovidas pelos gestores públicos para a incorporação das agendas privadas sobre a regulação da gestão participativa das ZEIS.

CONCLUSÃO

São pouquíssimos os casos de ZEIS 1 e ZEIS 3 em que (1) um conselho gestor foi montado **antes** da elaboração prévia de um projeto de urbanização e que (2) os planos produziram resultados que a sociedade civil considerou laudáveis. Porém, foram poucos os conselhos que resistiram às propostas apresentadas. O fator mais importante para o sucesso dos conselhos em, de fato, adequar os planos de urbanização às necessidades dos moradores está mais relacionado, provavelmente, com a predisposição dos funcionários públicos que participam no conselho, chamando atenção para o importante papel das burocracias na consecução das políticas. Ou ainda, em processos que, ao promoverem a discussão do território de forma mais ampla, criam senso de coletividade e ampliam a coesão social. Estes casos mostram que não é a forma institucionalizada, por si só, que trará a transformação do território em planos de urbanização que considerem as demandas locais.

Independente da categoria do conselho gestor, se vê muitos casos em que as sugestões feitas, e informações apresentados, pela sociedade civil ao poder público no âmbito dos conselhos gestores não são incorporados por ele, seja por limitações reais (orçamentárias, temporais, e/ou limitações de capacidade do poder público), ou seja pela falta de planejamento necessário para facilitar um processo participativo que permita que as sugestões feitas pelos conselheiros possam ser utilizadas para revisar os projetos apresentados a ele.[45] E até agora, representantes da Secretaria de

[44] Inclusive, as lideranças contam que o Secretário de Habitação afirmou que as ZEIS 1 não estão em área de risco, há pouco recurso para habitação, então a iniciativa das empresas de transformação promovendo solução habitacional para estas comunidades é “a única saída para elas, pois o poder público não vai removê-los para construir moradias na região, tem situações de maior prioridade”.
[45] Em certos casos essas duas justificativas não são incompatíveis, por exemplo quando a falta de planejamento por processos verdadeiramente participativos deixa o poder público sem tempo para incorporar as demandas dos moradores de baixa renda nos projetos e revisá-los.

Habitação de São Paulo não partilham um consenso acerca do que faz um fórum participativo ser deliberativo, e não meramente consultivo.[46]

No contexto de ajuste fiscal e baixa capacidade de endividamento e uma demanda alta por habitação e urbanização, a SEHAB, como muitos outros órgãos públicos no Brasil e no exterior, vem buscando soluções inovadoras que dependem na atuação do setor privado. Esta opção, que pretende por um lado pode agilizar processos de projetar e de planejar, pode ter como efeito colateral uma priorização reduzida da participação e acompanhamento da sociedade civil nos processos de elaboração de planos. E, portanto, o cumprimento da agenda democrática em prol dos direitos à habitação e à cidade, preconizados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade se vêem ainda mais postergados.

Ao se fazer uma análise crítica da legislação municipal a partir destes estudos de caso, ficou evidente que os objetivos dos conselhos, como descritos em leis e regulamentações posteriores, geralmente não têm sido observados. A formulação e a gestão dos conselhos, na prática, variou consideravelmente, no entanto, desde o início da criação dos conselhos até o presente. Torna-se mais complexa este distanciamento dos objetivos iniciais quando as ZEIS se sobrepõe a instrumentos urbanísticos neoliberais que incorporam primeiramente a agenda dos privados, deixando a gestão participativa em segundo plano, enxergada como possibilidade de resistência à transformação e não como construção conjunta da transformação. Ainda, os conselhos de ZEIS mostraram-se interessantes como espaço de resistência e construção de alternativas populares ao planejamento tradicional. O Plano Popular alternativo das Quadras 37 e 38 mostrou que é possível evitar remoções, demolições e soluções habitacionais provisórias, questionando os modelos tradicionais de política habitacional em escala, impostos à diversas comunidades, como a PPP Habitacional.

O que pode ser feito para melhorar esse cenário, em um contexto político de questionamento dos processos democráticos?

BIBLIOGRAFIA

AKAISHI, A. G.; et al. O Programa de Aceleração do Crescimento no Contexto das Urbanizações de favela em São Paulo. In: CARDOSO, A.L.; DENALDI, R. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CALAVITA, N.; MALLACH, A. Inclusionary housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture. USA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

CALDAS, N. M. P. Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

DENALDI, R. et al. O Programa de Aceleração do Crescimento—Urbanização de Assentamentos Precários (PACUAP) na região do ABC: características e execução. Seminário URBFAVELAS, p. 1-24, 2014.

FERGUSON, J. The Uses of Neoliberalism. Antipode, 41(Issue supplement s1), 166-184. 2010.

[46] Alguns funcionários indicam, por exemplo, que é satisfatório apenas deixar a comunidade escolher entre três alternativos de projetos de urbanização; contudo, ter opções não necessariamente indica que qualquer das alternativas vai atender as necessidades da comunidade de questão.

FRANÇA, E., et al., organização. Vila Nilo. São Paulo: HABI, 2011A.
FRANÇA, E, e BARDA, M, organização. Renova SP: concurso de projetos de arquitetura e urbanismo. São Paulo: HABI, 2011B.
GATTI, S. F. Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2015.
GONDIM, L. M. de P.; GOMES, M. P. A.. O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis do Lagamar (Fortaleza-CE). Cadernos Metrópole, v. 14, n. 28, 2012.
MIRANDA, L.; MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: IPPUR, 2007.
REZENDE, H. D. de. “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.
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 Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2014. (cd-rom)
ROLNIK, R. et al. (coords.). Observatório de Remoções 2015-2017. Relatório final do projeto. São Paulo: LabCidade FAUUSP, LabHab FAUUSP, Labjuta UFABC, Fundação Ford, 2017.
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.
SAMORA, P. R.; HIRATA, M. S. Habitação social e requalificação de áreas centrais após dez anos das ZEIS 3 de São Paulo. XV Encontro Nacional da Anpur, v. 15, p. 1-16, 2013.
SANTORO, P. F.; BORRELLI, J. Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à Cota de Solidariedade. Artigo publicado pelo XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015.
SANTORO, P. F. Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in Sao Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 17, n. 2, 2015.
SANTORO, P. F. Moradores vão eleger representantes para o Conselho Gestor de ZEIS da Operação Urbana Água Branca. ObservaSP, publicado em 26 set. 2014. Disponível em <https://observasp.wordpress.com/2014/09/26/eleicoes-para-conselho-gestor-de-zeis-da-operacao-urbana-agua-branca-acontecem-domingo/>, acesso 27 jun. 2018.

A GOVERNANÇA URBANA PARTICIPATIVA: AVANÇOS E DESAFIOS DA AÇÃO NO MINISTÉRIO DAS CIDADES.

Will Robson Coelho

PROURB - FAU / UFRJ.
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / Universidade Federal do Rio de Janeiro.
willrobscoelho@yahoo.com.br

Sônia Azevedo Le Cocq d' Oliveira

PROURB - FAU / UFRJ.
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / Universidade Federal do Rio de Janeiro.
sonialecocq@gmail.com

INTRODUÇÃO

Buscou-se como principal objetivo deste trabalho compreender como relevantes as experiências e a trajetória histórica percorrida pelos movimentos sociais nas reivindicações pela construção da 'Governança Urbana Participativa' no Brasil. O trabalho completo da tese contribui para o registro histórico e teórico da experiência de governança urbana no planejamento urbano contemporâneo das cidades brasileiras e na discussão acadêmica histórica e teórica do urbanismo, nela considerando a inovação da ação estatal. A questão investigada esteve então na instauração dos processos participativos na gestão e no planejamento urbano no Brasil, onde a coordenação dos diferentes campos de política urbana recente pressupôs a incorporação de novos sistemas de processos urbanos, que passaram a envolver também atores não governamentais. Buscou-se entender o papel e o caráter dos espaços de participação (em conselhos e conferências) que trataram da formulação e implementação da política urbana nacional.

Como metodologia a discussão acadêmica abordou a gestão e o planejamento urbanos, relacionando-os com as práticas da participação social, percorrendo também os processos das lutas históricas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, e que se consolidaram nos marcos legais regulatórios posteriores, na Constituição Federal Brasileira de 1988 e no Estatuto da Cidade, em 2001. No trabalho de tese apresentado, buscou-se entender as novas formas de administrar as cidades, especialmente experiências da ação estatal decorrentes dos marcos regulatórios brasileiros recentes. Estudou-se a forma da representação social nos processos de governança urbana e o modelo da instância participativa estabelecido na formatação de uma arena heterogênea.

Entende-se que, a partir destas regulamentações e principalmente com a criação do Ministério das Cidades em 2003, se propuseram as ações de participação viabilizadas e que experimentaram uma nova forma de gerir e planejar cidades. As experimentações dessa participação social foram contextualizadas através da caracterização e sistematização dos dados disponíveis e divulgados das diretrizes normativas preconizadas pelos processos de conferências e nas resoluções do Conselho Nacional das Cidades – ConCidades.

Assim como pretende este simpósio, que celebra os 20 anos do Observatório das Metrópoles, em seu eixo 2 de gestão e governança urbana, similarmente o trabalho de tese, neste artigo em síntese, identificou-se como problema a ser discutido as ações estatais experimentadas nas transformações em curso nas cidades e que deviam refletir os seus impactos nos desafios à construção de instituições democráticas e inclusivas de governança das metrópoles. Ainda se identifica o debate acerca de temas nas resoluções aprovadas quanto as Políticas de Habitação, também tratando do tema da governança urbana participativa se articulando particularmente ao que se refere à discussão do papel dos órgãos de controle sobre as políticas nacionais, nos programas, nos processos e nas formas de financiamento dos tipos de intervenção pública.

Para alcançar o objeto de estudo da questão principal, escolheu-se a pesquisa exploratória - empírica, cujo o método de abordagem foi o hipotético-dedutivo, com apoio de procedimentos de pesquisa teórico-histórica e comparativa, a partir de pesquisa bibliográfica e documental que também se apoiou em um estudo de caso geral,

no quadro nacional. Abordou-se mais especificamente, além dessas resoluções, os modos de operar da participação social experimentada na ação estatal e os marcos regulatórios contemporâneos decorrentes dessa atuação.

A ideia síntese na hipótese levantada foi a da constituição importante da "arena heterogênea" que compôs a "governança urbana participativa" praticada pelo Ministério das Cidades, sendo representada e instrumentalizada no funcionamento do ConCidades, defendendo-se o registro histórico e teórico de importante prática formatada. O recorte temporal da tese foi delimitado no estudo dos antecedentes a partir do final dos anos 1980 e focando mais contemporaneamente no período recente, na atuação estatal a partir da criação do MinCidades em 2003, no funcionamento do ConCidades e no ciclo das cinco Conferências Nacionais das Cidades realizadas, portanto, reconstruindo o histórico e a ação neste campo da pesquisa nas últimas três décadas. Na análise da gestão do planejamento urbano contemporâneo no quadro nacional, desenvolveu-se, sistematizou-se e apresentou-se: o papel do ConCidades, a sua composição; o perfil; as conjunturas políticas; os resultados das resoluções; os programas urbanos geridos, regulamentados e implementados no conselho; a legislação resultante de esforços do conselho, e quais as leis que responderam à efetividade e eficácia das ações e trabalho do Conselho.

A hipótese foi a de que as experiências de governança participativa estão representadas e instrumentalizadas no Conselho Nacional das Cidades – ConCidades - e nas Conferências das Cidades, reconhecidos como espaços episódicos de debate e negociação de diretrizes e ações da política urbana no Brasil. Neste sentido, o ConCidades e as Conferências foram analisadas e apresentadas como experiências inovadoras e contemporâneas da ação estatal brasileira da governança urbana participativa em um conceito constituído a partir de proposta de arena heterogênea formatada para a participação social na gestão e planejamento das cidades.

Nesta hipótese, foi plausível supor que as novas práticas, que passaram a vigorar nos novos fóruns dos conselhos e conferências, podem ter contribuído para a identificação e constituição das funções sociais de cada um dos atores envolvidos e para o seu reposicionamento técnico e profissional. Portanto, deveriam modificar a presença e o papel de técnicos na gestão e planejamento urbano na contemporaneidade, sendo uma nova inserção dos profissionais que vai além do conhecimento técnico-científico obtido em cursos acadêmicos, somando-se agora a diversidade das demandas e vivências trazidas da cidade real, e não da cidade ideal, que vem de uma visão puramente tecnicista recusando assim o confortável leito no qual repousam as utopias.

GESTÃO PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO

O MNRU e a Constituição Federal de 1988

Discutindo e entendendo a evolução dos processos de planejamento urbano podemos correlacioná-los aos instrumentos legais de planejamento do uso do solo urbano, vindos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e resultantes de um histórico processo de luta de participação da sociedade civil. Alguns destes instrumentos foram inseridos na Constituição Federal brasileira de 1988, e depois regulamentados no Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.157, de 10 de julho de 2001).

O que o Brasil vivenciou recentemente é reflexo de um processo de planejamento de cidades que vem do período constitucional, nos anos 80, que estabeleceu um marco importante no processo de redemocratização do país, seja pelos seus resultados, seja pelo envolvimento de movimentos sociais ou associações de classe em sua elaboração. Segundo Maricato (2001, p. 6), as bases da discussão da proposta de Reforma Urbana, haviam sido lançadas desde o Congresso do IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, já em 1963, no Hotel Quitandinha, na cidade serrana de Petrópolis - RJ, percorrendo depois um longo período de debate que foi reprimido durante o Regime Militar (1964-1985).

É importante lembrar que discussão ressurge fortemente junto com as forças políticas ligadas ao campo popular que se organizaram, desde 1985, para influir no processo constituinte. Principalmente através da ação de organizações não governamentais e da Igreja Católica, foram criadas as Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte, com âmbito local, regional e nacional. Quando Cardoso (1997, p. 93) descreve o início dos movimentos na participação cidadã, localiza-o no final da década de 70 e o início dos anos 80 e afirma que ai começa aparecer como uma bandeira de luta, vinda da emergência dos movimentos sociais pela produção de novos campos da ação política e de novas formas de fazer política e de novos agentes políticos, fornecendo os referenciais na construção do tema na elaboração da constituição. O mesmo autor ainda contextualiza que no campo do planejamento e da política urbana será enfatizada como ideia, em detrimento da definição de planos e políticas nacionais e globais (Id pag. 82), quando o texto constitucional assim consagra a democracia participativa estabelecida no país como o princípio da democracia mista – representativa e participativa (Id pag. 91).

As propostas participativas e de gestão do planejamento urbano vieram do Movimento Nacional da Reforma Urbana - MNRU, surgidas então neste âmbito do processo constituinte e centram-se principalmente na definição de uma nova esfera de direitos – os direitos urbanos – na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade (CARDOSO, 1997, p. 93). Havia uma dificuldade implantação da participação social, pois muitas vezes as discussões eram tratadas em termos excessivamente técnicos, devido ao protagonismo de atores técnico-acadêmico, de entidades de assessorias, associações profissionais e centros de pesquisa universitários, que irão tomar para si a defesa das bandeiras do campo popular. Aqui entra em discussão o papel do arquiteto que não deveria se limitar à produção e gestão de saberes técnicos, mas envolver-se entre os atores sociais que formulam e decidem suas formas de implementação. Entendemos assim também este processo decisório recente de formatação de políticas urbanas e seu rebatimento na construção de amplos fóruns de debates, nas manifestações de conflitos e na circulação das ideias difundindo experiências levadas a esses recentes processos decisórios fortalecidos nas arenas heterogêneas da governança urbana participativa.

A governança urbana participativa e o Estatuto da Cidade

A aprovação do Estatuto da Cidade, pela Lei federal nº 10.157 em 10 de julho de 2001, após 11 anos de tramitação no Congresso Nacional brasileiro, finalmente regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, os artigos 182 e 183, representando uma conquista. Nele foram definidas as funções sociais da

propriedade e da cidade como competência da esfera municipal, dividindo esta responsabilidade juntamente com a elaboração e a implementação de Planos Diretores. Falando sobre o Estatuto, Maricato (2001, p. 6), parecia profetizar o que aconteceria atualmente, mais de uma década e meia depois de sua aprovação, naquela ocasião já afirmava que ainda seria difícil a sua aplicação, e era preciso lutar para que os instrumentos não se tornassem "letra morta", pois diversos instrumentos foram aprovados de maneira que permitem uma interpretação dúbia para a aplicação.

A fase longa dessa batalha pela reforma urbana continua e ainda hoje precisamos estar preparados, atentos e vigiar. Com a certeza de que se foi difícil aprová-la, não menos difícil é, e ainda será por muito tempo, aplicá-la de maneira adequada nas cidades. Como se percebe também que a mesma luta e vigília é indicada por Rolnik (2001), que explanando sobre as transferências de responsabilidades do planejamento das cidades para os Planos Diretores, diz que também de fato não se verificou aplicação efetivamente da Lei em recentes anos, mesmo depois das campanhas de capacitação de técnicos e prefeituras para a revisão e elaboração de seus Planos Diretores, que deveriam definir no âmbito de cada cidade as condições de cumprimento da função social da propriedade e da própria cidade.

Falando sobre os anos 2000, Maricato (2001) faz algumas considerações importantes sobre a crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica que constituem um importante impulso para a produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil. Maricato também fez considerações sobre algumas questões do planejamento urbano, da legislação urbanística, dos instrumentos de participação social e as formas de gestão que ainda hoje servem ao estudo de eficácia da Governança Urbana Participativa, como: "O que se entende por parceria? O que se entende por participação e ou autogestão?" (MARICATO, 2001, p. 126-128).

O planejamento urbano brasileiro após 2003

Após um período de crise, seguiu-se um período de ressurgimento do planejamento urbano com a criação do Ministério das Cidades, com políticas urbanas implementadas com influências decorrentes da aprovação do Estatuto da Cidade, e da luta da sociedade organizada, idealizados pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana - MNRU, que deram origem as políticas e programas implementados pela ação estatal. Para viabilizar a eficácia e eficiência dos planos, é também viabilizada a formatação de conselhos e convocação de uma rotina de conferências de cidades após a criação do novo ministério. Estas novas instâncias foram os principais canais participativos na gestão da ação estatal nos anos seguintes e fizeram parte na formulação de uma nova política e sistema nacional de produção e regulação de Cidades.

Esta seria a política nacional estruturadora das ações implementadas pelo Ministério das Cidades orientadas e respaldadas nas regulamentações e resoluções do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES. Inicia-se aí um novo ciclo de planejamento que também incentivou e promoveu formatação de novas políticas urbanas (habitacional, de saneamento e de mobilidade) nas cidades, além de uma Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos que aconteceu juntamente com os processos das primeiras Conferências das Cidades – que ocorreram nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal – e que pretendiam discutir coletivamente as diretrizes e expectativas do crescimento urbano das cidades.

Devido aos arranjos e compromissos políticos pré e pós-eleitorais e à conjuntura socioeconômica brasileira decorrente da crise econômica mundial entre 2008 e 2009, o Governo Federal adotou novas medidas de enfrentamento da crise, com estímulo a indústrias automotivas e de bens de consumo, e também passou a fortalecer e estimular o setor da construção civil aplicando recursos públicos na produção de moradias através do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, criado em março de 2009. Essas medidas vieram concorrer com as novas propostas de planejamento urbano, formuladas anteriormente e baseadas nos marcos políticos e regulatórios citados. O PMCMV desmontou a lógica formulada para o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS – e do Fundo - FNHIS, de planejamento e destinação de recursos, criando política concorrente e polarizada. É verificado também que não houve efetividade de mecanismos da participação e gestão do PMCMV, que ficaram muito mais na intenção inicial e por isso tenha como resultados as falhas e problemas apontados por vários estudos e pesquisas recentes.

Em decorrência dessas mudanças e articulações políticas, encerrou-se um ciclo de experiência com as Conferências Nacionais das Cidades e programas urbanos governamentais federais. Houve um distanciamento dos objetivos e finalidades iniciais da Gestão Participativa e a Participação Social definidas na criação do Ministério das Cidades e do período pós Constituição de 88 e do Estatuto da Cidade que poderão ser percebidos através da leitura dos dados sistematizados e apresentados nas análises das tabelas e gráficos produzidos para este estudo.

DADOS E CONTEXTOS

No estudo aqui apresentado, os dados quantitativos e demonstrativos são analisados e construídos com base na pesquisa de relatórios oficiais e nos documentos de órgãos públicos ou em publicações que já trazem alguma sistematização de dados consolidados por outras pesquisas e análises da ação governamental estatal. São estes então os dados disponibilizados pelo governo federal brasileiro e mais precisamente pelo Ministério das Cidades, relativos à produção e as resoluções do Conselho das Cidades e das Conferências das Cidades.

As Conferências Nacionais das Cidades

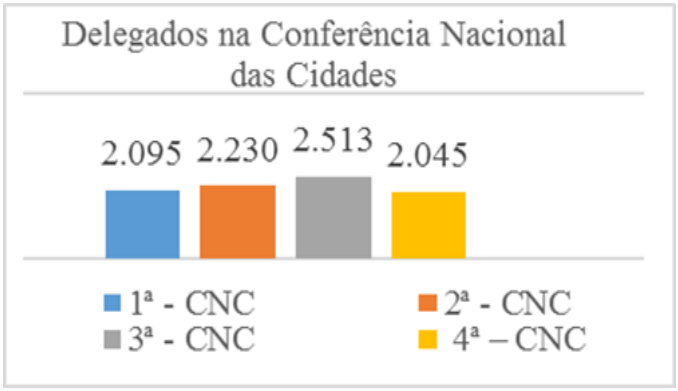
No Ministério das Cidades algumas ações estatais foram construídas e consolidadas, com gestão participativa decorrentes das resoluções aprovadas nas Conferências Nacionais das Cidades e no Conselho Nacional das Cidades. Nestas instâncias criadas o Ministério das Cidades reconheceu alguns atores sociais que deveriam compor o seu conselho e que foram eleitos por meio da realização da sua primeira conferência nacional realizada em 2003. Inicialmente o intervalo ou ciclo de Conferências Nacionais das Cidades se deu de 2 em 2 anos, sendo modificado a partir da 3ª edição para um intervalo trienal. No gráfico Fig. 1, a seguir, pode-se ver a adesão dos municípios em cada edição ao processo no nível municipal:

Figura1: Gráfico – Números de Municípios com Adesão na Etapa Municipal

Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016

Nos quadros comparativos representados (tabela 1 e no gráfico da Fig. 2) que se seguem podem ser vistos alguns dados sobre a temática e o número de participantes presentes em cada Conferência Nacional das Cidades[47].

Figura 2: Gráfico – Número de Delegados por Edição



Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016.

[47] O que foi pouco variável, pois as cotas de delegados por edição são as estabelecidas pela organização do MinCidades.

Tabela 1 – Análise Comparativa das Conferências Nacionais das Cidades.

CNC's.	1ª – CNC	2ª - CNC	3ª - CNC	4ª – CNC	5ª - CNC
Datas realização	23 a 26/10/**2003**	30/11 a 03/12/**2005**	25 a 29/11/**2007**	19 a 23/06/**2010**	20 a 24/11/**2013**
Tema:	"Cidade para Todos"	"Reforma Urbana: Cidade para Todos"	"Desenvolvo. Urbano com Participação Popular e Justiça Social"	"Cidade Para Todos Gestão Democrática, Participativa e Controle Social"	"Quem muda a cidade somos nós"
Lema:	"Construindo Política Democrática e Integrada para As Cidades"	"Construindo Uma Política Nacional de Desenvolvo. Urbano"	"Avançando na Gestão Democrática das Cidades"	"Avanços, Dificuldades e Desafios - Política Desenvolvo. Urbano"	"Reforma Urbana já! "
Municípios Bras. Participantes	3.457/5.560 Adesão **62%**	3.120 /5.560 Adesão **56%**	3.277 /5.560 Adesão **58%**	2.248 /5.560 Adesão **41%**	2.800 /5.560 Adesão **50%**

Fonte: MinCidades [48] - Elaboração do autor em abril de 2016.

Um indício da inversão de prioridades e objetivos nas conferências realizadas, apontados pela análise dos dados pode ser verificado na tabela 2 a seguir, onde se pode ver a comparação dos resumos dos textos base e as sínteses dos documentos e de resoluções aprovados no fim de cada conferência. Nesta tabela 2 também se observa que, em 2010, a gestão do Ministério das Cidades direcionou a discussão da Conferência para o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, fato que se explicita quando analisamos os princípios e objetivos discutidos no texto base encaminhado à para 4ª CNC. Já em 2013, na 5ª CNC, o MinCidades fez com que o debate voltasse para a efetividade de algumas outras questões da Reforma Urbana entre elas a Participação Social devido as pressões das manifestações populares nas ruas do país.

[48] Fonte MinCidades: http://www.cidades.gov.br/index.php/conferencia-das-cidades.html (agosto, 2014).

Tabela 2 – Análise Comparada das Conferências Nacionais das Cidades – CNC's.

CNC's	Princípios & Objetivos Texto Base da Conferência.	Resoluções aprovadas nas CNC's.
1ª - CNC 2003	Cidadania Despertada - propõe diretrizes - políticas setorial e nacional para o desenvolvimento urbano.	Estabeleceu a composição e a eleição do Conselho das Cidades (ConCidades); direcionou as políticas setoriais – Habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e planejamento e gestão do solo urbano.
2ª – CNC 2005	Formulações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU; Participação e Controle Social; A Questão Federativa; Política Urbana Regional e Metropolitana e Financiamento do Desenvolvimento Urbano	Destacou o ConCidades e construção da PNDU, e a necessidade de definir diretrizes para a integração de políticas setoriais em todas as unidades da federação, em especial, em regiões metropolitanas
3ª – CNC 2007	Estratégias de mobilização de estados e municípios nos textos base e sistematização das propostas vindas das Conf. Estaduais. Validação e formatação das Conferências.	Aponta segregação sócio espacial e a falta de instrumentos de integração de políticas setoriais a entes da federação propõe construção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU.
4ª – CNC 2010	Criação e implementação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores em todos os níveis de governo; Aplicação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano; "Relação entre os programas PAC e Minha Casa, Minha Vida - e a política de desenvolvimento urbano".	Fundamenta Conferências e Conselhos. -ConCidades ter caráter decisório. Avanços precisam ser regulamentados, implementados, Integrar políticas e os entes federados para se constituir uma PNDU, tendo a meta de atendimento universal dos padrões urbanos.
5ª – CNC 2013	Estratégias para a Construção do SNDU Promoção da Reforma Urbana: (i) políticas de instrumentos da função social da propriedade; (ii) participação e controle social no SNDU; (iii) Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU); (iv) instrumentos e políticas de integração intersetorial e territorial.	Reconhece que as poucas competências deliberativas do ConCidades e a ausência das regras e atribuições nos níveis de governo - propõe Lei que regulamente o SNDU – propõe alterar o estatuto institucional do ConCidades, a partir da 5ª CNC, torná-lo instância participativa, com atribuições deliberativas no âmbito de um SNDU.

Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016.

O Conselho das Cidades (CONCIDADES)

A criação do Conselho das Cidades (CONCIDADES), em 2004, representou a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU. Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades – MinCidades - e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. Em seus anos iniciais de implantação o CONCIDADES avançou na construção de marcos estruturantes da política urbana do país, nas áreas de: planejamento, habitação, saneamento e mobilidade.

A composição do CONCIDADES se dá através de processo de eleição ao final de cada edição das Conferências Nacionais das Cidades, e a representação acontece como se apresenta na tabela 3.

Tabela 3 – Análise da representação estabelecida por regulamentação no CONCIDADES.

Nº de vagas 86 titulares/ 86 suplentes - Setores/ Segmento	
1º - ONG's – Organizações Não Governamentais;	04
2º - Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa;	06
3º - Organizações de Trabalhadores;	07
4º - Empresários;	08
5º - Organizações do Movimento Popular;	23
6º - Poder Público Municipal;	12
7º - Poder Público Estadual;	09
8º - Poder Público Federal	17

Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016.

Um dos questionamentos é de que os pesquisadores, urbanistas e estudiosos do planejamento urbano têm papel de representação pouco expressivos na composição das delegações o que, consequentemente resultaria em posições e proposições legais pouco técnicas, exemplificando bem o impasse e debate aqui já introduzido sobre o domínio do saber dos técnicos e especialistas versus o saber e vivências dos demais personagens das cidades, mas o que parece também estar em jogo é o poder de cada parte e não exatamente o saber. Quanto à representação de entidades e ao rodízio entre as edições e novos mandatos, como já observado antes, depois de garantir e chegar a uma vaga do conselho, nas bravas disputas das primeiras conferências, dificilmente há mudanças de cadeiras para outras entidades que já não estejam garantidas pela força política no processo participativo consolidado.

A participação social refletida nos marcos legais brasileiros recentes

Apontamos que os resultados obtidos na análise apresentada de alguma forma já abordam a eficácia da participação social no planejamento urbano brasileiro. Esses dados sinalizam especialmente as ações estatais decorrentes dos processos participativos e dos novos Marcos Regulatórios construídos e consolidados na criação do Ministério das Cidades e nas formulações e nos resultados das Conferências das Cidades que se refletem nas decisões e resoluções do Conselho das Cidades. A tabela

4 relaciona algumas leis aprovadas em decorrência das discussões ocorridas nas edições realizadas.

Tabela 4 – Análise Marcos Legais relacionados com as Conferências

Leis e Ações de Planejamento Urbano, aprovadas e regulamentadas e relacionadas ou discutidas com as Conferências Nacionais das Cidades.	
1ª - CNC 2003	- Lei 11.124/05, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS),
2ª – CNC 2005	- Lei nº 11.124/2006, que dispõe sobre SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
3ª – CNC 2007	- Lei nº 11.445/2007, que estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico; - Lei nº11.888/2008, que prevê assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de Habitação de Interesse Social (HIS).
4ª – CNC 2010	- Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; - Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. - Lei n° 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana.
5ª – CNC 2013	- Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional da Participação Social (PNPS) e define o Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS). Derrubado no Congresso no final de 2014.

Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016.

Pode-se exemplificar, a criação do SNHIS - O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, tendo como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, mas que não chegou a ser totalmente implementado pela ação estatal nos anos recentes devido a política concorrente criada pelo PMCMV, conforme citado aqui. A mesma lei, também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.796, de 6 de junho de 2006, que também institui o Conselho Gestor do FNHIS. Na 4ª conferência surge a Lei nº 11.977/2009, com a qual o PMCMV veio a causar o redirecionamento das políticas, com os já verificados esvaziamentos comentados e um desgaste dos processos participativos (ver tabela 2).

Outra dedução é que a 5º CNC, talvez como reflexo das manifestações das ruas das cidades brasileiras ocorridas em julho de 2013, focou suas discussões sobre a Reforma Urbana estimulando a elaboração e criação do decreto federal presidencial, Decreto nº 8.243/2014, de 23 de maio de 2014 que instituiu a Política Nacional da Participação Social (PNPS). O decreto estabelecia objetivos e diretrizes relativos ao conjunto de mecanismos criados para possibilitar o compartilhamento de decisões sobre programas e políticas públicas, tais como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social. A normatização/legalização da participação social nas decisões sobre “políticas públicas urbanas” esteve em discussão até o final de 2014. No momento atual de crise econômica e política, esse tema já não circula mais nas pautas de discussão. Embora

essa etapa ainda não esteja concluída e não tenha saído do 'papel', cabe ressaltar que a construção de marco legal de participação social ainda é um importante aspecto buscado para a eficácia e eficiência da governança participativa no Brasil e é uma pena que a configuração atual do cenário político não venha mais a permitir esta discussão num curto prazo.

As resoluções do CONCIDADES

Coube ao trabalho de tese, em seu objetivo específico, identificar as resoluções aprovadas pela instância participativa do ConCidades. Identificou-se, prioritariamente, as resoluções que atuaram na construção de marcos estruturantes da política urbana do país, nas áreas de planejamento, habitação, saneamento e mobilidade, desde a sua criação até o fechamento do período de análise em tese, constatando que o ConCidades aprovou o total de 281 resoluções que trataram das diretrizes identificadas, dais quais apenas 211 estavam disponibilizadas para consulta completa.

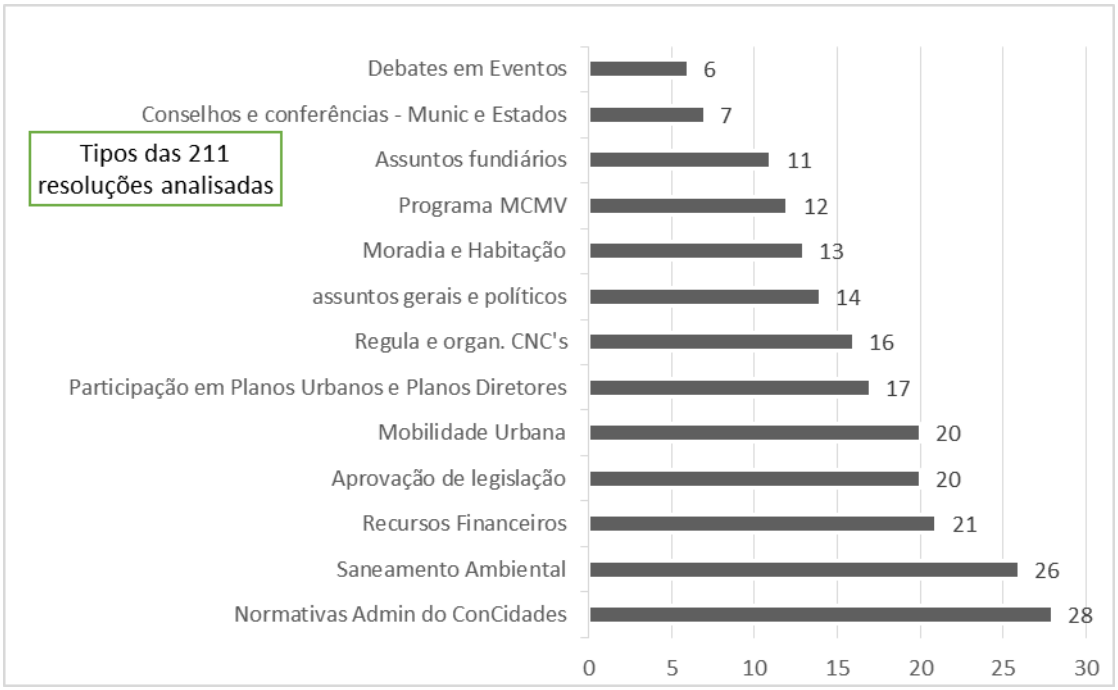
Partindo da leitura resumo das atas de reunião do conselho e das resoluções aprovadas, registra-se e aponta-se que nos anos iniciais da atuação do ConCidades o foco inicial e permanente foi a estruturação, organização e funcionamento do próprio órgão com propostas de estruturação das políticas urbanas setoriais formatadas no MinCidades. A partir do ano 2009, no enfrentamento da crise econômica mundial, os programas PAC e o PMCMV passam a dominar a pauta de discussões do ConCidades, deixando para segundo plano as discussões anteriores sobre o FNHIS, o PNDU, o PSH, o Planhab, o saneamento ambiental e a mobilidade urbana. Após as manifestações de rua de julho de 2013, as pautas que passaram a dominar as discussões foram as relacionadas às demandas surgidas e se refletiram em debates sobre a organização da participação social, sendo retomada a gestão democrática como questão central. Discutiu-se, a partir daí o Decreto PSNPS (Política e Sistema Nacional de Participação Social), a gestão democrática, a governança e a aprovação do Estatuto da Metrópole.

O debate acerca do tema Habitação apareceu ao se relacionar os dados das resoluções que discutiram como foco principal a Habitação e a Regularização Fundiária, onde percebeu-se que as 36 resoluções estiveram divididas em três partes: 1. Moradias-SNHIS; 2. PMCMV; 3. Fundiárias, com 12 resoluções em cada.

Essas questões adquiriram maior representação em número de aprovações e corresponderam a 17,1% [49] do total, conforme a sistematização geral notou-se que oito resoluções foram discutidas e aprovadas nas duas primeiras gestões do conselho, as outras 28 ocorreram após 2008. Verifica-se que, até a criação do programa habitacional MCMV, as discussões iniciais das resoluções estiveram voltadas a definições da política mais ampla de moradia digna e ao SNHIS-FNHIS. Depois passam a ter como foco os conflitos e especificidades geradas a partir da criação do novo programa habitacional e a solução de assuntos fundiários relacionados à regularização de propriedades urbanas. Cabe ressaltar que, embora as discussões sobre habitação e similares tenham prevalecido como o maior número de resoluções, um terço destas correspondeu ao Programa MCMV. As resoluções sistematizadas estão apresentadas na figura 3, a seguir.

[49] (quando somado as resoluções que tratam: de Moradia e Habitação; as do PMCMV e as de Assistência Fundiária)

Figura 3 – Tipificação por assuntos das resoluções ConCidades



Fonte: ConCidades/MinCidades - Elaboração do autor em fevereiro de 2017.

Percebeu-se também, detalhando os dados das resoluções que discutem como foco principal os Recursos Financeiros, que as 21 resoluções neste foco foram discutidas e aprovadas, majoritariamente, nos anos iniciais, ocorrendo nas três primeiras gestões do ConCidades até 2008, quando ainda se discutia a formatação das políticas urbanas em sistemas nacionais de repasse de recursos federais através da construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Esta sistematização dos dados indicou que, realmente, o ConCidades perdeu o foco e a capacidade da discussão dos recursos financeiros a partir do surgimento dos investimentos em programas geridos a partir de 2007, na ação estatal do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, em 2009, do PMCMV. Também se notou-se que o Programa Crédito Solidário foi discutido nas resoluções só até 2007, desaparecendo das discussões quando surgiu um programa com princípios similares, o PMCMV-Entidades, formatado através dos mesmos modus operandi do PMCMV, mas como uma nova modalidade do programa original.

A seguir a tabela 5 relaciona e identifica melhor as 36 resoluções que foram sistematizadas e agrupadas, fornecendo um guia com índice da localização do número e evolução anual de cada resolução para possível verificação, consultas e futuras investigações de pesquisas acadêmicas.

A tabela 5
As 36 resoluções agrupadas de Políticas de Habitação – guia | índice| localização.

Discussão FOCO Resolução ConCidades:	Tipo nominal da resolução:	Nº e Ano Resoluções
Fundo de Programa de Habitação FNHIS	. Geral	16 /2004
Campanha Moradia Digna	. Administrativa	13 /2008 20 /2009
Moradia Digna/ Comissão ou GT – Grupo de Trabalho	. Administrativa	22 /2012 23 /2012
Política Urbana – Habitação	. Recomendação	5 /2006 28 /2006 60 /2008 127 /2012
Programa de Habitação PSH	. Recomendação	1 /2005
Política Urbana – Habitação FNHIS	. Recomendação	16 /2005
Política Urbana – Habitação PLANAB	. Recomendação	66 /2008
Política Urbana - Habitação - FNHIS – Assis. Téc.	. Recomendação	159 /2013
Política Urbana - Habitação PMCMV	. Recomendação	70 /2009 91 /2010 161 /2014 146 /2013
Política Urbana - Habitação PMCMV / Seleção de beneficiários	. Recomendação	132 /2012
Política Urbana - Habitação PMCMV / Energia solar	. Recomendação	135 /2012
Política Urbana - Habitação PMCMV / Melhorias habitacionais	. Recomendação	182 /2015
Política Urbana - Habitação PMCMV / Equipamentos públicos	. Recomendação	154 /2013
Política Urbana - Habitação PMCMV / Habilitação entidades	. Recomendação	131 /2011
Política Urbana - Habitação PMCMV Entidades.	. Recomendação	138 /2012 173 /2014
Política Urbana - Habitação PMCMV Entidades / CCFDS	. Recomendação	156 /2013
Regularização fundiária PHIS em terras União	. Recomendação	10 /2006 19 /2006
Regularização fundiária PHIS	. Recomendação	23 /2006 25 /2006
Regularização fundiária urbana e Terras da Amazônia Legal	. Recomendação	92 /2010
Prevenção e solução de Conflitos fundiários urbanos	. Recomendação	24 /2006 50 /2008 59 /2008 87 /2009 98 /2010 171 /2014

Fonte de dados: https://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades - Elaboração de sistematização do autor de setembro de 2016 a maio de 2017.

Considerações sobre os avanços e desafios governança urbana participativa

Se insistiu neste trabalho que discutir, analisar e pensar em metodologias participativas do planejamento de cidades é também importante na adequada qualificação do urbanista, para que o correto exercício deste profissional esteja de acordo com as expectativas da produção e qualificação das cidades, estando estes preparados para o debate com outros atores sociais. Caso contrário, os conflitos e contrastes das discussões agravarão ainda mais os problemas urbanos já existentes, tal qual a falta de solução dos mesmos, ainda se reforçaram acerca da urbanização de assentamentos precários, também no que se refere à discussão destes e do papel dos órgãos de controle no nível nacional sobre a formatação das Políticas de Habitação.

Quanto ao esvaziamento de todo o processo participativo, mesmo antes do momento de crise, se deve ao fato de que os movimentos sociais urbanos não darem importância à informação e formação enquanto estratégia essencial para sua organização. Não se discutiu a renovação ou ampliação de lideranças, nem o surgimento de novos movimentos. Sem deixar de reconhecer a extraordinária relação de iniciativas impulsionadas pelo Ministério das Cidades, o fato é que a questão da sustentabilidade ambiental se mostra, no horizonte atual, também como a via mais promissora de enfrentamento ao capitalismo urbano exploratório.

E assim os desafios, impasses e acirramentos de conflitos socioeconômicos e políticos da representação participativa que estão envolvidos nas teorias e práticas do urbanismo, como representação de uma nova utopia ou conscientização política de uma proposta gerencial de cidade ideal que se contrapõe com a atual realidade política-administrativa encontrada. E entender e estudá-la traz as novas agendas do habitat humano que insere a gestão compartilhada como uma diretriz do desenvolvimento social e urbano discutindo a formalidade e a informalidade dos assentamentos humanos, à luz das discussões sobre sustentabilidade, que não se limita mais somente à produção e gestão de saberes técnicos e questões ambientais, mas envolve também o relacionamento e engajamento dos atores sociais que podem formular e decidir suas formas de implementação no espaço urbanizado como espaço de vida, de cultura, de vitalização territorial, de competitividade e coesão social e territorial.

Muitos podem ser os caminhos brasileiros para a prática de um urbanismo sustentável, mas certamente a governança participativa, instituída e ainda em construção nas cidades brasileiras, é uma excelente direção. Embora pouco praticada ou mal utilizada pela ação estatal, ela poderá ser bem aproveitada assim que a sociedade se apropriar adequadamente desses espaços de participação democráticos já criados. Os novos canais de participação devem ser fortalecidos ou redirecionados, ou mesmo os seus membros devem estar atentos para não caírem na armadilha das metodologias que lhes são impostas, e reivindiquem um verdadeiro papel democrático nas decisões, que devem ser sim pactuadas e nunca resultantes de consensos forjados pelo poder gestor.

A discussão da cidadania participativa levantada pela tese buscou contrastes e contradições nas complexidades das experiências de uma governança urbana participativa que demonstraram suas fragilidades concernentes à ação estatal em processos decisórios em arenas heterogêneas formadas da sociedade civil organizada.

A principal conclusão reconhece na experiência a contribuição e relevância para uma inovadora forma e sistema participativo gerencial das cidades brasileiras, mas que não se consolidou e tornou-se sem efeito no período atual, com a não-continuidade das práticas devido à desarticulação e ao esfacelamento do ConCidades, dificultando a atuação, replicação do modelo e a perpetuação dos processos participativos em cenário próximo. Estas transformações que estiveram em curso nas cidades brasileiras, representaram e refletiram os impactos na construção de instituições democráticas e inclusivas de governança das metrópoles, mas que ainda geram desafios futuros em sua consolidação

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Adauto Lúcio (1997); Artigo - Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. - Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – Ano XI, Nºs 1 e 2 (Jan-Dez 1997) Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1997

COELHO, Will Robson (2017); A 'GOVERNANÇA URBANA PARTICIPATIVA': A Experiência do Conselho Nacional das Cidades – Ministério das Cidades. Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em Urbanismo - PROURB-FAU/UFRJ - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

COELHO, W. R. & D'OLIVEIRA, S. A. L (2017); Artigo - A Governança Participativa no Planejamento Urbano após a criação do Ministério das Cidades; Capítulo 7 - do livro "Estatuto da Cidade: avanços e desafios" por Jeane Aparecida Rombi de Godoy Rosin; Celso Maran de Oliveira (org.s) ISBN 978-85-68242-48-3, Tupã: ANAP, 2017. https://www.amigosdanatureza.org.br/biblioteca/livros/item/cod/151

COELHO, W. R. & D'OLIVEIRA, S. A. L (2014); Artigo (inglês) - The Contribution Legal Frameworks Regulatory of the Social Participation and Public Management in the: Urban Planning for Development of Cities in the Future; in: Conferência Internacional sobre Futuros Urbanos - Quadratura/Círculos Europa, China no Mundo em 2050 – ICS - Universidade de Lisboa, IEIS - Roma, Universidade Chinesa Hong Kong, 10/10/2014, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal; in http://www.ufsc2050.ics.ul.pt/papers/120.pdf 2014.

MARICATO, Ermínia (1997); Artigo - Brasil 2000: Qual Planejamento Urbano? - Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – Ano XI, N.º 1 e 2 (Jan-Dez 1997) Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1997.

MARICATO, Ermínia (2001); "Estatuto da Cidade" in Cadernos de Urbanismo, ano 3-nº.4 – 2001, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, pg. 3 a 6. Ibid., p. 6, 2001.

ROLNIK, Raquel (2001); "O Estatuto da Cidade – Novas perspectivas para a reforma urbana", informativo Polis-homepage, 2001, mimeo. Id., 2001.

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO METROPLOITANA DE SÃO PAULO

João Marcus P. Dias

PESQUISADOR DO OBSERVATORIO DAS METROPOLES – SP
ledmarcus@yahoo.com

INTRODUÇÃO

O presente tem como propósito analisar as transformações e perspectivas sociais e politica nos principais municípios da RM de São Paulo nas últimas três décadas.

Caracterizadas por um ciclo urbano onde o poder econômico imprime uma dinâmica territorial heterogênea, a RMSP possui formas de desenvolvimento diversas que avançam para a formação de espaços com integração estreitamente vinculada à arranjos políticos e institucionais que foram se moldando ao longo dos anos. As gestões municipais com olhares focadas na participação popular, com muita pujança nas décadas entre 1990 e 2010, estão se reduzindo, ora pela nova onda de governos de ideologias partidárias neoliberais que assumiram o poder atualmente, bem como a possível hipótese de um eleitorado que não se viu legitimado pelos canais participativos instalados em gestões anteriores.

No contexto atual, à dinâmica regional está vinculada a um poder econômico que estabelece mecanismos e processos institucionais perante o poder publico no que tange as politicas e serviços. As coalisões de governança articuladas com setores da sociedade com laços estreitos, principalmente, a especulação imobiliária imprime nas agendas publicas interesses próprios que obstaculizam os direitos de participação cidadã, incapacitando-as de compreender ou avaliar as problemáticas do seu entorno.

Nesse sentido, analisar as experiências de participação social nos principais municípios da RM de SP nas três últimas décadas, focando especificamente os **Conselhos Municipais de Política Urbana – CMPU e Orçamento Participativo – OP,** poderá ilustrar os percursos da democracia participativa na linha do tempo e também um quadro atualizado do tipo de governança que está inserida no momento atual nas gestões municipais.

Para tanto, consideramos que os mecanismos de participação tem mais força de acordo com a ideologia partidária do governo local e as características de associativismo da região, considerando gestões de centro-esquerda como percussores.

Os resultados consideram as características da cultura política local, bem como as percepções dos moradores sobre o sistema político e sua disponibilidade para o associativismo inserido na governança participativa. Dessa forma, partimos para duas hipóteses: 1- A participação social nas esferas públicas é permitida apenas por governos com gestões democráticas de acordo com sua ideologia partidária, a partir de pressões populares e seu histórico na política local, mas não é regra geral. 2- A conjuntura de poder econômico que imprime as políticas públicas e suas formas de governança, substituindo canais de participação por privilégios para “alguns” dos cidadãos, surgem como um marco institucional de gestão no qual são definidas as suas escolhas e suas prerrogativas. Com os pressupostos citados, associados as complexidades da metrópole contemporânea, procuramos dar respostas para o estudo aqui proposto utilizando conceitos da teoria clássica para avaliar os resultados dos quadros de participação na RM de São Paulo.

A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A Constituição Brasileira de 1988 introduziu em seu texto mecanismos de intervenção direta dos cidadãos com tomadas de decisões nas esferas governamentais, contemplando assim, diversas formas de representação inseridas em espaços

participativos da sociedade civil na gestão da coisa pública. Com o passar dos anos as diversas áreas de políticas públicas passaram a abrir espaço á participação social e popular por meio de vários mecanismos, podendo citar as audiências públicas, OP, Conselhos, mutirões de construções de moradias, elaboração de Planos Diretores participativos, Economia Solidária entre outros.

A partir dessa premissa, o ano de 1989 passa a ser precursor de várias iniciativas de participação social, principalmente no âmbito municipal, tomando a frente o Partido dos Trabalhadores - PT. As experiências participativas são resultados de discussões promovidas pela militância do partido em conjunto com movimentos sociais e sindicais, meio acadêmico, lideranças e setores simpatizantes de uma nova ordem social (DIAS, 2013; SANCHEZ, 2004).

No contexto, entendemos que a participação social e popular é uma configuração de mecanismos de representação direta combinadas com conceitos de democracia participativa e deliberativa, contrastando com as esferas tradicionais de decisões políticas, próprias da democracia representativa.

Abordando os conceitos da teoria clássica transpondo para uma linguagem simples, citando Rousseau, Habbermas, Arendt entre outros, partimos do princípio destacado por Carole Pattman (Pateman 1992)[50], no qual a participação popular proporciona no ser humano a valorização da autonomia, habilidade de discussão, e da capacidade e responsabilidade de decisão em prol do coletivo, permitindo ao cidadão passar a ser o ator ativo do processo de tomada de decisão.

Com essas qualidades, a participação social incorpora no sujeito o aumento da auto estima, bem como a emancipação social e política.

Os quesitos acima proporcionam um ganho de qualidade nas atitudes e desafios do individuo, passando pelo seu emocional e racional, tornando-o ator ativo das suas tomadas de decisões em seu dia a dia.

CMPU E OP COMO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.

Os Conselhos estão previstos na Constituição de 1988, principalmente nas áreas de Saúde, Assistência Social, Previdência, Educação, Criança e Adolescente, porém na conjuntura atual existem Conselhos em outras áreas, tais como: meio ambiente, habitação, cultura, política urbana, segurança entre outros.

Para Tótora e Chaia (2004), os Conselhos surgidos após a Constituição de 1988 “não são uma novidade na história desses últimos dois séculos, embora tenham adquirido múltiplos sentidos”.

As referidas conceituam os Conselhos tomando como referência os exemplos das Revoluções Russa (1917), Hungara (1956), Espanhola (1936) e dos Conselhos de Fábrica em Turim (1919). Para as autoras, as arenas participativas são experimentos políticos de auto-organização dos agentes político-sociais no qual as questões democráticas residem na criação de espaços políticos autônomos de exercício direto do poder político pela coletividade dos cidadãos, porém as autoras concluem que os Conselhos impulsionados pela Constituição brasileira de 1988 tomam forma bastante modificada em relação aos exemplos acima.

[50] Pattman desenvolve um estudo sobre a autogestão nas fabricas da antiga Iugoslávia.

Peres (2010), denomina-os como Conselhos Gestores de Politicas Publicas e os define como:

> " são órgãos de deliberação e fiscalização, vinculados à estrutura da administração pública. Nessas arenas extraparlamentares, representantes da sociedade civil e do governo têm a função de formular e fiscalizar políticas públicas, quebrando, por conseguinte, o monopólio do legislativo sobre a formulação de políticas públicas e controle do Estado".

O OP surge em meados de 1989[51] com relativo sucesso por alguns governos municipais do PT, podendo citar os exemplos de Porto Alegre sob gestão de Olívio Dutra e Santo André com Celso Daniel. Com o passar dos anos, outros municípios adotaram a modalidade de participação em suas gestões.

Com uma configuração de mecanismos de representação direta, combinando os conceitos de democracia participativa e deliberativa, o OP constitui em abrir espaço para a população decidir por meio de assembleias deliberativas onde serão alocados os investimentos públicos.

A seguir será abordado os critérios de escolhas dos municípios que que fizeram parte da presente pesquisa.

DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Para realizar o estudo das experiências de participação social e os percursos da democracia participativa como governança nas gestões municipais, considerou-se como critério de delimitação do campo de estudo os 10 maiores PIB-M da RM do ano de 2015[52].

A Região Metropolitana de São Paulo é formada pela cidade de São Paulo, o município polo, e mais 38 municípios que se agrupam em torno da Capital do Estado e são diretamente por ela polarizados.

É possível observar na Tabela 1, que o município polo é a locomotiva da RM mantendo-se muito á frente dos demais em 2015.

[51] Existem relatos de experiências na década de 1970 nos municípios de Lages (SC) e Boa Esperança (RS).
[52] A série histórica dos PIB-M desenvolvida pelo IBGE tem início em 2002. O ano de 2015 é o mais atual publicado pelo Instituto.

TABELA 1 - OS 10 MAIORES PIBs M 2015 - RM SP

	PIB
São Paulo	650.544.789
Osasco	65.872.535
Guarulhos	52.199.130
Barueri	47.793.106
São Bernardo do Campo	42.745.533
Santo André	26.240.885
Mogi das Cruzes	14.130.976
Diadema	13.854.570
São Caetano do Sul	13.302.120
Mauá	12.429.673

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fundação Seade

Delimitado o campo de estudo de acordo com o quadro acima, passaremos a analisar o CMPU como instrumento de participação nas governança municipal dos 10 municípios da RM SP.

CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICA URBANA – CMPU

O CMPU está amparado pelo Estatuto da Cidade como forma de participação social na gestão da política urbana dos municípios. Passou a tomar corpo em alguns municípios com a implementação dos Planos Diretores á partir de 2002.

A metodologia utilizada no estudo consistiu em uma pesquisa inicial para constatar a existência do CMPU em 2002 nos 10 municípios de maior PIB-M (2015) da RM SP.

Com as informações em mãos, decidiu-se atualizar os dados para 2018 com objetivo de confirmar se os Conselhos conseguiram se manter ao longo dos anos, considerando as seguintes metas de identificação:

1- Existência do CMPU e no Município
2- Período de existência
3- Tipo de Governança/Ideologia partidária considerando:
3.1- Implementação e extinção
3.2- Motivo da extinção
4- Caráter deliberativo ou consultivo

RELEVÂNCIA DOS RESULTADOS E PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO CMPU

As informações levantadas na presente pesquisa, ilustradas no quadro 1, revelam que o município de Mauá sob gestão do PT foi a pioneira na implementação do CMPU, seguida do município polo (São Paulo) em 2002, também administrado pelo mesmo partido.

Chama a atenção o fato da extinção do Conselho de Mauá em 2005, gestão do Partido Verde – PV, e retomada em 2009 em nova gestão petista.

No período analisado, dos 10 municípios com maiores PIB-M da RM, São Caetano, Diadema e Barueri não implementaram o CMPU em nenhum momento. Um

ponto a destacar é o fato do município de Diadema não ter implementado o Conselho, tendo em vista que foi governado pelo PT em cinco oportunidades.

Em relação aos sete municípios que implementaram o Conselho em algum momento do período analisado, o município de São Bernardo do Campo implementou o Conselho em 2010 na gestão do PT, sendo que foi extinto em 2016 no então governo municipal do Partido Social Democrata do Brasil- PSDB.

Avaliando o caráter de poder decisório dos sete Conselhos em todo o período analisado, constatamos que em cinco municípios o caráter é deliberativo. O município de Mogi das Cruzes sempre considerou o CMPU como consultivo e Guarulhos deixa de ser deliberativo em 2016.

QUADRO 1
CMPU NA RM SP – 2002/18

MUNICÍPIO	Conselho	Ano	Partido	2018	Partido 2018	Caráter	Extinto
Mauá	Desenv. Urbano e Habıtação	2001 e 09	PT	S	PSB	Deliberativo	
São Paulo	P. Urbana	2002	PT	S	PSDB	Deliberativo	
S. André	P. Urbana	2005	PT	S	PSDB	Deliberativo	
Osasco	P. Urbana e Habitacional	2006	PT	S	PTN	Deliberativo	
Moji das Cruzes	CONCIDADE	2007	PSDB	S	PSDB	Consultivo	
Guarulhos	Desenv. Urbano	2007	PT	S	PSB	Deliberativo Até 2016	
S. Bernardo	CONCIDADE	2010	PT	N	PSDB	Deliberativo	2016

FONTE: Prefeituras Municipais.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – OP

Seu objetivo é ampliar as esferas tradicionais de decisões políticas representativas, por meio da participação popular nas decisões orçamentárias, principalmente no âmbito do município. Permitindo assim, que as condições para à deliberação e o controle social da gestão pública aconteça.

A delimitação do campo de estudo considerou os 10 municípios mais estruturados economicamente de acordo com o PIB M, conforme já ilustrado na Tabela 1 anteriormente.

Para o período de análise considerou-se 1989 a 2018 com as seguintes metas de identificação: existência do OP no Município, período de existência, o tipo de Governança/Ideologia partidária considerando; identificar os municípios com maior incidência do OP no período e aqueles que ainda estão em vigor.

RELEVÂNCIA DOS RESULTADOS E PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO OP

Conforme ilustrado no quadro 2, a pesquisa sobre a incidência do OP nos 10 municípios com maior PIB-M da RM SP apontam para as gestões do PT como predominantes.

Dos 10 municípios estudados, apenas Barueri, São Caetano e Mogi das Cruzes nunca implementaram o OP. Comparando esta parte do estudo com o anterior sobre CMPU, podemos constatar que os dois primeiros também não implementaram o Conselho e o terceiro é apenas consultivo.

Com exceção do período entre 1993/96, todos os demais anos tiveram OP nas gestões petistas. Podendo destacar o município de Santo André como pioneiro em 1989 e com OP implementado em cinco gestões, tendo a frente o prefeito Celso Daniel nas três primeiras, um entusiasta dessa modalidade participativa conforme vários textos acadêmicos escritos por ele.

QUADRO 2
OP NA RM SP – 1989/18

MUNICÍPIO	1989 1992	1993 1996	1997 2000	2001 2004	2005 2008	2009 2012	2013 2016	2018
Diadema				PT	PT	PT		
Guarulhos				PT	PT	PT	PT	PSB
Mauá			PT	PT		PT	PT	
Osasco					PT	PT	PT	
S. André	PT		PT	PT	PT		PT	
S.Bernardo						PT	PT	
São Paulo				PT				

FONTE: Prefeituras Municipais.

Os munícipios de Mauá e Guarulhos implementaram o OP em quatro oportunidades, sendo que o último é o único que ainda mantém e por outro partido, o Partido Socialista Brasileiro – PSB. Por outro lado, chama a atenção o município polo que de três gestões petistas, apenas em uma o implementou e com relativo sucesso, 2001/2004.

Outro aspecto a ressaltar é relativo ao período entre 2001/16 no qual a pujança participativa esteve bastante presente, porém esvaziada drasticamente a partir das eleições municipais para os mandatos de 2017 em diante.

Um dos fatores que pode explicar a ausência quase que total do OP atualmente, com exceção do município de Guarulhos que ainda o mantem, é a ausência do PT nos governos locais dos 10 municípios[53]. Porém, devemos considerar outros fatores para entender o esvaziamento de um dos principais mecanismos de participação democrática efetiva, como a possibilidade do munícipe não se sentir legitimado pelos canais participativos instalados ou o raio de alcance do OP ter sido insuficiente em contemplar o universo pretendido.

[53] Nas eleições para 2017 o quadro partidário eleito para os 10 municípios com maiores PIB-M da RM foi: PSDB = 6; PSB = 2; PTN e PV = 1

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sintetizamos a democracia em duas vertentes: participativa e representativa. A primeira consiste na participação plena e a deliberação como princípios para que os indivíduos empoderem o poder decisório no coletivo. A segunda, a delegação de um ou poucos indivíduos para representar seus anseios.

Rousseau, autor da obra *Do Contrato Social* (1762), considerou em seus escritos que a democracia só é efetiva se for direta. Para o pensador ela é o instrumento principal para a participação do cidadão enquanto ator ativo do processo de tomada de decisão, não devendo delegar poderes e sim exercê-los.

Sendo assim, o presente estudo objetivou desenvolver uma analise dos instrumentos de participação social na RM SP em sua forma quantitativa, tomando como base os CMPU referenciados pelo Estatuto das Cidades e o OP que possui uma história ampla de discussão e deliberação dos orçamentos municipais, conforme diversos autores especializados no assunto.

Contudo, ao decorrer da pesquisa podemos perceber que ainda nos dias de hoje há uma grande influência do Estado em compartilhar ou não o poder que lhe é instituído, principalmente quando é feito um olhar mais detalhado nos canais participativos de cada gestão, partindo da premissa de que em grande parte das experiências de participação sob iniciativa do Estado ainda predominam a limitação do alcance popular nas deliberações do executivo.

Em relação ao CMPU, buscar as informações junto as prefeituras não foi uma tarefa fácil de se realizar. Nos diversos contatos junto aos representantes municipais notou-se as dificuldades dos interlocutores em compreender o que era e onde se conseguir algum tipo de informação sobre o Conselho. Em visitas aos sítios digitais oficias de cada município também foi notório as dificuldades de encontrar informações sobre os Conselhos, mesmo que fossem de outras áreas. Com exceção do município polo que possui um espaço em seu sitio digital sobre o CMPU e São Bernardo do Campo, porém já extinto, os demais pouco apresentam. Dos demais municípios consultados, ou por telefone, e-mail entre outros, apenas Santo André nos passou informações detalhadas e precisas sobre o CMPU.

O Fato das dificuldades encontradas pode ter como explicação o pouco interesse do gestor em ampliar os canais participativos, tendo em vista que a democracia participativa é efetiva nas decisões políticas, à medida que ela não tem o objetivo apenas de questionar, mas também de transformar as relações entre sociedade civil e Estado, conforme Oliveira (1993).

Importante destacar o caráter deliberativo na maioria dos CMPU estudados, porém não é possível fazer uma comparação direta de efetiva participação da sociedade em relação ao OP, pois o primeiro abre espaço para alguns conselheiros e o segundo possui uma amplitude muito maior ao ser aberto a qualquer cidadão.

Em relação ao OP, consideramos como ponto de partida o exemplo do caso de Porto Alegre concretizado em 1989 que, conforme Sanchez (2002), já havia em meados de 1986 a pressão popular para sua implementação.

No estudo aqui apresentado, é notório constatar a presença das gestões petistas como percussoras do OP na maioria dos 10 municípios mais ricos da RM.

Antes de entrar nos detalhes dos resultados é importante ressaltar que embora o OP permita ampliar os espaços de participação e trazer à tona do debate questões mais amplas de gestão pública e controle social, também contribui com mecanismos para ampliar a emancipação cidadã por meio de sua dinâmica composta por assembleias, tanto educativas como deliberativas.

Fazendo um olhar sobre as características de governança de cada município dentre os estudados, é possível notar que Barueri, São Caetano do Sul e Mogi das Cruzes nunca implementaram o OP. Ao cruzar estes dados com os anos em que não ocorreram a incidência do OP nas gestões de outros municípios é possível identificar questões de ideologia partidária conservadoras com formas tradicionais de governança representativa. Por outro lado, impingir ao PT todos os créditos por ter implementado o OP na maioria de seus governos dentre o campo de estudo da pesquisa seria pouco conclusivo.

O objetivo principal no estudo presente foi apresentar um quadro temporal atualizado sobre a incidência do OP nas gestões municipais. As respostas sobre a qualidade do programa em cada caso podem ser encontradas nos diversos trabalhos já realizados e citados na bibliografia da presente pesquisa.

Porém, chama a atenção no quadro 1 o município polo ser aquele em que o OP menos esteve presente, apenas em 2001/04. Explicar como razão o fato da governança conservadora predominar na maioria das gestões paulistanas não pode ser considerado como único, tendo em vista que foram três gestões petistas no período analisado, Luiza Erundina (1989/92); Marta Suplcy (2001/04) e Haddad (2013/16).

Algumas respostas para os dois primeiros podem ser encontradas na literatura especializada, podendo citar algumas: Couto (1995); Dias (2013); Sanchez (2004); Singer (1980).

BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo (org.). A Participação em São Paulo
São Paulo, UNESP, 2005.

_____. RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo. O Associativismo em São Paulo.
Em, AVRITZER, Leonardo (org.). “A Participação em São Paulo”.
São Paulo, UNESP, 2005.
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.
CALDERON, Adolfo Ignácio. Democracia local e participação popular – a Lei Orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão.
São Paulo: CORTEZ, 2000.
CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e FELGUEIRAS, Débora. Orçamento Participativo no ABC - Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. São Paulo: Pólis, 2000.
COUTO, Claudio. O Desafio de ser Governo. O PT na prefeitura de São Paulo.
Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

DIAS, João Marcus P. Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo – Confrontos e Enfrentamentos no Circuito do Poder.
São Paulo, Annablume, 2013.
FREIRE, Paulo. “Conscientização: teoria e prática da libertação.”

São Paulo: Editora Moraes, 1980.
GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítico. São Paulo: Cortez, 2003.
KOWARICK, L. e BONDUKI, N. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, L. (Org.) As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente.
Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
METRÓPOLE, Cadernos. “Cidade, Cidadania, Governança Democrática”.
São Paulo, Observatório das Metrópoles, Cad. 21, EDUC, 1° Sem. 2009.
OLIVEIRA, Francisco, PAOLI, Maria Célia. e RIZEK, C. Atas da revolução, o orçamento participativo em São Paulo. In: Seminário da Fundação Rosa Luxemburgo.
São Paulo, 24 a 26 de novembro de 2003.
PATEMAN Carole. Participação e teoria democrática.
Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
PEREZ, Olívia Cristina. A representação em arenas extraparlamentares: os Conselhos Gestores de Politicas Públicas.
Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2010
PONTUAL, Pedro de Carvalho. O processo educativo no orçamento participativo - aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado.
São Paulo, PUCSP, 2000 [Tese de Doutorado em História e Filosofia da Educação].
ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social.
São Paulo: Martin Claret, 2005.
SACARDO, Gislaine A. CASTRO, Iracema Ester do N. Conselhos de Saúde.
São Paulo: Instituto POLIS, 2002 [Observatório dos Direitos do Cidadão, caderno 8].
SADER, Eder. Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80).
Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
SANCHEZ, Félix Ruiz. OP, trajetória paulistana de uma inovação democrática (2001/2003).
São Paulo” 2004. PUC, [Tese de doutorado em Ciências Sociais.]
SANTOS, Boaventura de Souza (org). Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa.
Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
_____. “Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre”.
Porto: Afrontamento, 2002.
SINGER, Paul. BRANT, Vinicius Caldeira (Orgs.) São Paulo, o Povo em Movimento.
Rio de Janeiro: VOZES, 1980.
TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.
São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.
TELLES, Vera. Sociedade civil, Direitos e Espaços Públicos.
Revista Polis, n.14, 1994.

TÓTORA, Silvana. Democracia e conselhos municipais. In: Margem. São Paulo, n.14, periódico, semestral.
São Paulo, EDUC, Fac. Ciências Sociais PUCSP, 2001.
_____ e CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política, a Região metropolitana de São Paulo. In, JUNIOR, Orlando A. Santos. Ribeiro, LUIZ C. Queiroz. AZEVEDO, Sergio de.(Org.). Governança democrática e poder local. São Paulo: REVAN, 2004.

PROJETOS ESPECIAIS EM PORTO ALEGRE: REFLEXÕES SOBRE A PRÁTICA DA EXCEÇÃO

Júlia Ribes Fagundes

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
julia.ribes@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este artigo visa refletir sobre a gestão urbana na cidade de Porto Alegre, a partir da aplicação do instrumento urbanístico de intervenção no solo "projetos especiais", previsto em seu Plano Diretor (Lei Complementar 434/1999). Propõe-se, um estudo exploratório sobre os projetos especiais na cidade, avaliando em que medida a utilização deste instrumento caracteriza a capital gaúcha como *cidade de exceção*, conceito proposto e trabalhado por Carlos Vainer (entre outros autores).

Inicialmente apresenta-se uma revisão bibliográfica sobre as cidades e as transformações urbanas das últimas décadas, que nos dias atuais se expressam em políticas de planejamento estratégico, com maior participação de atores privados e maior flexibilização da legislação urbanística, instaurando a exceção como regra na gestão urbana (especialmente) das grandes cidades.

Na seção seguinte, analisa-se a legislação urbanística de Porto Alegre, mais especificamente o instrumento "projetos especiais" constante no Plano Diretor, e na sequência apresenta-se os projetos especiais instituídos, a partir de dados obtidos com a pesquisa em desenvolvimento do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Economia Urbana (NEPEU) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Trata-se dos projetos especiais registrados na Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, no período de 2013 a 2017. Com o intuito de qualificar a análise, alguns projetos são apresentados individualmente de forma mais detalhada.

Por fim, busca-se refletir sobre estes projetos e em que medida os mesmos acabam por caracterizar a cidade de Porto Alegre como cidade de exceção.

DAS GRANDES TRANSFORMAÇÕES URBANAS À CIDADE DE EXCEÇÃO

Diversos são os autores que buscam explicar o conjunto de transformações urbanas que começam a ocorrer de forma mais intensa nas últimas três décadas nos países capitalistas centrais. Conforme Pedro Abramo (2007), por exemplo, a década de 1980 é marcada pela crise do fordismo urbano e a institucionalização da cidade neoliberal. Para o autor:

> A crise do fordismo urbano se manifesta, sobretudo, através da crise do urbanismo modernista e regulatório com a flexibilização urbana e com a crise de financiamento estatal da materialidade urbana (habitação, equipamentos e infraestrutura) e alguns serviços urbanos coletivos (2007, p. 25).

O autor segue explicando que com a redução do papel do Estado, o mercado passa a existir como principal mecanismo coordenador da produção de materialidades urbanas, ora pela privatização de empresas públicas, ora pela hegemonia do capital privado na produção residencial. Nas palavras do autor "assim, a cidade neoliberal tem como mecanismo de coordenação das decisões de uso do solo a predominância do mercado" (2007, p. 26), ou ainda, o retorno da "mão inoxidável do mercado".

Arantes (2000) entende que a partir da década de 1970, com o fim da denominada Era do Crescimento, que havia se iniciado no Pós-Guerra (durando cerca de três décadas), o planejamento urbano torna-se o alvo predileto da ofensiva liberal-conservadora em países como Estados Unidos e Inglaterra que atribuíam a ele, a culpa

pelo desvirtuamento das localizações empresariais ótimas e consequente degradação das áreas urbanas centrais.

Apoiando-se em Peter Hall a autora coloca que o planejamento convencional a partir de então, deixa de controlar o crescimento urbano e passa a encorajá-lo por todos os meios possíveis. A cidade passa a ser tratada como *máquina de produzir riqueza*. Inicia-se uma nova fase com uma política urbana focada no ressurgimento econômico a qualquer custo. Arantes (2000) afirma que veio dos Estados Unidos a receita para obter tal crescimento: "revitalizações urbanas" e "parcerias" entre o setor público e a iniciativa privada, como forma de alavancar investimentos. A cidade de Baltimore nos Estados Unidos, constituiu um dos primeiros cenários desta nova política urbana, com a revitalização de sua área portuária, construção de aquário, marina, centro de convenções e inúmeros hotéis. Para promover o redesenvolvimento urbano, até mesmo uma feira (*Baltimore City Fair*) foi criada pretendendo celebrar a vizinhança e a diversidade étnica. Harvey (2006) lembra, contudo, que Baltimore não estava sozinha na construção destes novos espaços urbanos, Boston, San Francisco, Nova York e Londres, são alguns exemplos de cidades que na mesma época, criaram estratégias parecidas.

Desde então, o modelo de cidade que valoriza a ação do mercado e os projetos de "revitalização" e "parcerias", espalhou-se pelo mundo, chegando também no Brasil. Vainer (2016), em consonância com Abramo (e seu conceito de cidade neoliberal) explica que este modelo de cidade e de planejamento urbano atualmente hegemônico é fruto da implementação de políticas urbanas baseadas no pensamento neoliberal. Por isso, o planejamento moderno, marcado pela ação diretiva do Estado, expressa nas leis de zoneamento e planos diretores, por exemplo, deu lugar a um planejamento que caracteriza-se atualmente pela competitividade, flexibilidade e orientação para o mercado. Conforme Vainer (2016), este modelo de planejamento é amplamente conhecido como planejamento estratégico.

Para o autor, a concepção de planejamento estratégico está baseada na noção de flexibilidade, que remete diretamente à noção de eficiência empresarial. Este modelo de planejamento privilegia a negociação em detrimento da regra majoritária, o contrato em detrimento da lei e a primazia do mercado na construção e reconstrução do espaço urbano. A cidade, explica Vainer (2016), submetida ao movimento espontâneo do mercado, deve funcionar como uma verdadeira empresa, e desta forma deve ser entregue a quem entende de negócios, ou seja, os empresários capitalistas. O controle político ou burocrático são, sob esta perspectiva, vícios terríveis a corroer a capacidade da cidade de "aproveitar boas oportunidades de negócios".

A própria política urbana brasileira, regulamentada pela Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, introduz, segundo Vainer, a proposta de flexibilização através do instrumento "Operações Urbanas Consorciadas". Este instrumento permite que municípios, através de leis específicas baseadas no plano diretor, delimitem áreas para a aplicação de operações consorciadas. Conforme o artigo 32 da lei:

> § 1o Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em

> uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001, s.p.)

Na sequência da lei consta que poderão ser previstas nas operações consorciadas, medidas como: a modificação de índices e características de parcelamento, bem como alterações das normas edilícias. Parafraseando Vainer, este instrumento veio a legalizar o desrespeito à lei (lei de zoneamento e plano diretor, por exemplo), autorizar e consolidar a prática da exceção legal. É a instauração da exceção como regra, ou em outras palavras, é a instauração da cidade de exceção.

Conforme Vainer (2016) a cidade de exceção vem se afirmando como uma nova forma de regime urbano, onde a lei torna-se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do estado são transferidas para agências "livres de burocracia e controle político".

Os megaeventos, como os Jogos Olímpicos e Copa do Mundo, realizam de forma plena e intensa a cidade de exceção. No Rio de Janeiro, por exemplo, Carlos Vainer afirma que as formas de ilegalidade e da exceção apareceram por toda a parte sob o pretexto dos eventos esportivos de 2014 e 2016. A prefeitura e a Câmara Municipal produziram toda uma nova legislação de isenções e favores fiscais e urbanísticos transformando a exceção urbanística em regra. À guisa de conclusões o autor fala que:

> A cidade de exceção transforma o poder em instrumento para colocar a cidade, de maneira direta e sem mediações, na esfera da política, a serviço do interesse privado de diferentes grupos de interesse.
> [...]
> Trata-se de uma forma nova [de governar] em que as relações entre interesses privados e estado se reconfiguram completamente e entronizam novas modalidades de exercício hegemônico (VAINER, 2016, p. 42, 43).

p. 1862

SINAIS DE UM NOVO REGIME URBANO EM PORTO ALEGRE: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Em Porto Alegre, sinais deste novo regime urbano amplamente discutido na literatura – e neste artigo, elucidado por Vainer (2016) – podem ser identificados, por exemplo, na criação do instrumento urbanístico Projetos Especiais, constante no plano diretor municipal, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), sancionado em 1999 (Lei Complementar 434 de 1 de dezembro) e revisado em 2010 (Lei Complementar 646 de 22 de julho).

Salienta-se que, conforme o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Em Porto Alegre, o PDDUA estabelece que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento, qualificação e expansão urbana, devendo definir as políticas e ações dos agentes públicos e privados de modo a assegurar melhores condições de vida ao conjunto da população.

Os "Projetos Especiais" no PDDUA configuram um dos treze instrumentos urbanísticos de intervenção no solo[54]. De acordo com a lei, são projetos de atividades

[54] Os demais instrumentos são: Normas de Uso e Ocupação do Solo; Transferência de Potencial Construtivo; Solo Criado; Tributação e Incentivos; Monitoramento da Densificação; Áreas Especiais;

ou empreendimentos que exigem análise diferenciada em função da geração de impactos, devendo observar acordos e condicionantes específicos:

> Art. 56. O Projeto Especial de Impacto Urbano será objeto de análise com vista à identificação e à avaliação dos impactos decorrentes da proposta, considerando os seguintes conteúdos:
> I – estrutura urbana e paisagem urbana, observando os aspectos relativos a:
> a) estruturação e mobilidade urbana, no que se refere à configuração dos quarteirões, às condições de acessibilidade e segurança, à geração de tráfego e à demanda por transportes;
> b) equipamentos públicos comunitários, no que se refere à demanda gerada pelo incremento populacional;
> c) uso e ocupação do solo, considerando a relação com o entorno preexistente, ou a renovar, níveis de polarização e soluções de caráter urbanístico; e
> d) patrimônio ambiental, no que se refere à manutenção e à valorização;
> II – infraestrutura urbana, no que se refere a equipamentos e redes de água, esgoto, drenagem, energia, entre outros;
> [...]
> V – valorização imobiliária, a ser regulamentada.
> Parágrafo único. As obras de implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, da malha viária, e outras que se tornarem necessárias em função dos impactos, bem como as medidas mitigadoras e compensatórias, serão, no que couber, de responsabilidade do empreendedor (PORTO ALEGRE, 2010, p. 67 - grifo nosso). p. 1863

Na sequência, o artigo 57 prevê que a avaliação do Projeto Especial será realizada por meio de Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), para o qual será exigido Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Estudo de Impacto Ambiental (EIA). “Estarão sujeitos à elaboração de EIV os empreendimentos e as atividades que potencialmente possam gerar efeitos positivos e negativos na qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (2010, p. 68). Tal estudo deve conter no mínimo, a análise de: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; e VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Destaca-se ainda o artigo 58 que define que mediante Projetos Especiais, “*poderão ser alterados os padrões previstos para recuos de ajardinamento, regime de atividades, regime volumétrico, parcelamento do solo, garagens e estacionamentos*” (2010, p. 68 - grifo nosso).

Sobre a classificação dos projetos especiais, podem ser classificados conforme a iniciativa e conforme análise de suas características diferenciadas, complexidade e abrangência. Conforme a iniciativa classificam-se em: I – Projeto Especial de Impacto Urbano de Realização Necessária; ou II – Projeto Especial de Impacto Urbano de

Direito de Preempção; Direito de Superfície; Consórcio Imobiliário; Estudo de Impacto de Vizinhança; Operação Urbana Consorciada; e Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios do Solo.

Realização Voluntária. Os primeiros são de iniciativa do Município, criados para o desenvolvimento de setores da cidade, podendo haver ou não, a participação da iniciativa privada. Já os projetos do segundo tipo são originados por iniciativa externa ao Poder Público Municipal, ou seja, pela iniciativa privada.

Conforme a análise das características diferenciadas, complexidade e abrangência, são classificados em: I – Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º Grau; II – Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º Grau; e III – Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º Grau (Operação Urbana Consorciada). Lembrando que trata-se de uma escala crescente de geração de impactos.

Algumas atividades classificadas como Impacto Urbano de 1º grau (conforme anexo 11 do Plano Diretor) são: Centro comercial com área adensável entre 5.000m² e 10.000m²; Centro de eventos com área adensável entre 750m² e 5.000m²; Equipamento administrativo ou de segurança pública; Garagem comercial com 100 a 200 vagas; Hospital; Supermercado com área adensável entre 500m² e 10.000m². Alguns empreendimentos que recebem a mesma classificação são: Edificação de médio porte, isoladamente ou em conjunto; Edificação e parcelamento do solo em terreno que apresente bem tombado ou inventariado; e Loteamento com área entre 2,25ha e 30ha, em Área de Ocupação Intensiva (conforme Plano Diretor).

Algumas atividades classificadas como Impacto Urbano de 2º grau são: Aeroporto; Cemitério; Centro comercial com área adensável superior a 10.000m²; Estádios e Arenas esportivas; Garagem comercial com mais de 200 vagas; e Supermercado com área adensável superior a 10.000m². Alguns empreendimentos com impacto urbano de 2º grau são: edificações com taxa de ocupação superior a 300m² em Área de Proteção do ambiente natural com proposta de ocupação sobre zona de conservação; Edificação de grande porte em Área Especial sem regime urbanístico definido; e Loteamento em Área de Ocupação Rarefeita.

A lei considera de pequeno porte o empreendimento ou atividade não residencial com limites inferiores a 10.000m². É considerada de médio porte a edificação não residencial com área adensável entre 10.000m² e 30.000m² ou com guarda de veículos entre 200 e 400 vagas. Já a edificação de grande porte é aquela com área adensável superior a 30.000m² ou com mais de 400 vagas de estacionamento.

Quanto aos projetos especiais de 3º Grau, existe apenas um em Porto Alegre, denominado Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro. O projeto foi lançado oficialmente em 1999, mas apenas dez anos mais tarde, em 1º de outubro de 2009, foi sancionada a Lei Complementar nº 630, instituindo a Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro. Conforme a lei, a Operação compreende um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, com a participação de diferentes agentes, entre os quais, investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental na área alvo do projeto, que compreende o bairro Lomba do Pinheiro e parte do bairro Agronomia, na porção leste do município. Ao que consta, até o momento, não foram realizados empreendimentos ou atividades por empreendedores privados na modalidade de operação urbana consorciada na área.

Os projetos especiais na cidade

Os dados apresentados nesta seção são provenientes da pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Economia Urbana (NEPEU) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Correspondem aos projetos especiais de 2º grau que geraram termos de compromisso entre os autores/ solicitantes dos projetos especiais e o Município de Porto Alegre, representado pela Procuradoria Geral do Município (PGM) - Procuradoria de Urbanismo e Meio-Ambiente, entre os anos de 2013 e 2017[55]. Tais termos de compromisso estabelecem as obrigações de ambas as partes (empresa e município) para a execução do projeto, sendo que, por se tratar de obra/atividade geradora de impacto, envolve a execução de medidas compensatórias e/ou contrapartidas por parte da empresa autora/executante do projeto.

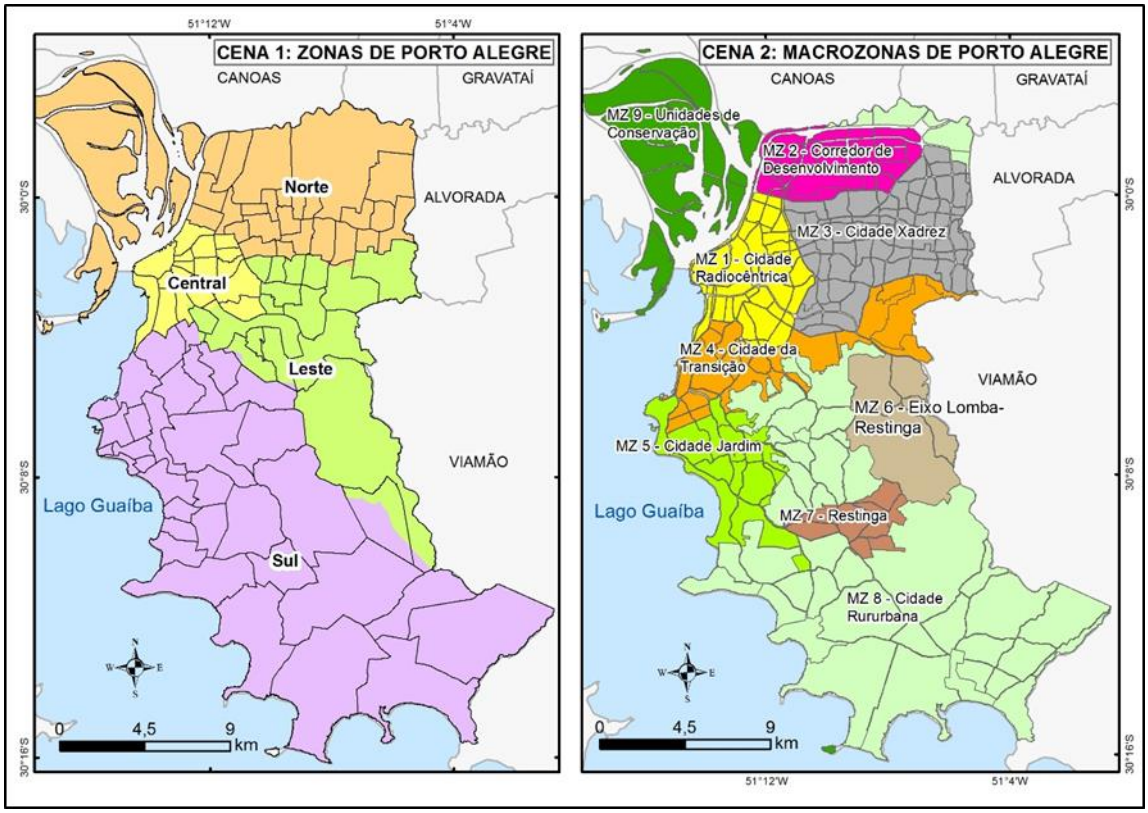
Conforme o banco de dados, foram identificados neste período 139 projetos especiais de 2º grau. Em 2013, foram registrados 28 projetos, em 2014, 35, em 2015 foram 32, no ano seguinte 23, e em 2017, 6. Deste conjunto, 15 projetos tiveram a data do primeiro registro na PGM anterior a 2013, mas por motivos como aditamento de termo, constituem mais de um registro, sendo o segundo em data igual ou posterior ao ano de 2013.

Inicialmente, para subsidiar a análise espacial dos projetos, apresenta-se duas possibilidades de divisão territorial do município. A Figura 1 traz as propostas em duas cenas: a primeira cena representa a divisão territorial utilizada pelo NEPEU e tem como origem as Regiões de Gestão do Planejamento (RGPs) propostas no PDDUA. Conforme o plano diretor, o município divide-se em oito regiões de planejamento, cada qual constituída por um conjunto de bairros com afinidades entre si, visando descentralizar a gestão participativa do desenvolvimento urbano ambiental. A zona central representa a RGP 1, a zona norte representa as RGPs 2 e 3, enquanto a zona sul reúne as RGPs 5, 6 e 8 e a zona leste, as RGPs 4 e 7.

A cena 2, apresenta o município dividido em macrozonas. Esta proposta de divisão territorial foi apresentada no PDDUA como Modelo Espacial para o desenvolvimento urbano do município. Como pode-se observar no mapa, cada macrozona reúne um conjunto de unidades menores, denominadas Unidades de Estruturação Urbana (UEUs) que são definidas pela malha viária básica e concebidas como módulos estruturadores do Modelo Espacial.

[55] Apesar do instrumento “projetos especiais” existir desde 1999, a PGM disponibiliza para consulta pública em seu sítio eletrônico apenas os termos de compromisso firmados a partir de 2013.

Figura 1 – Porto Alegre: possibilidades de divisão territorial a partir do PDDUA.



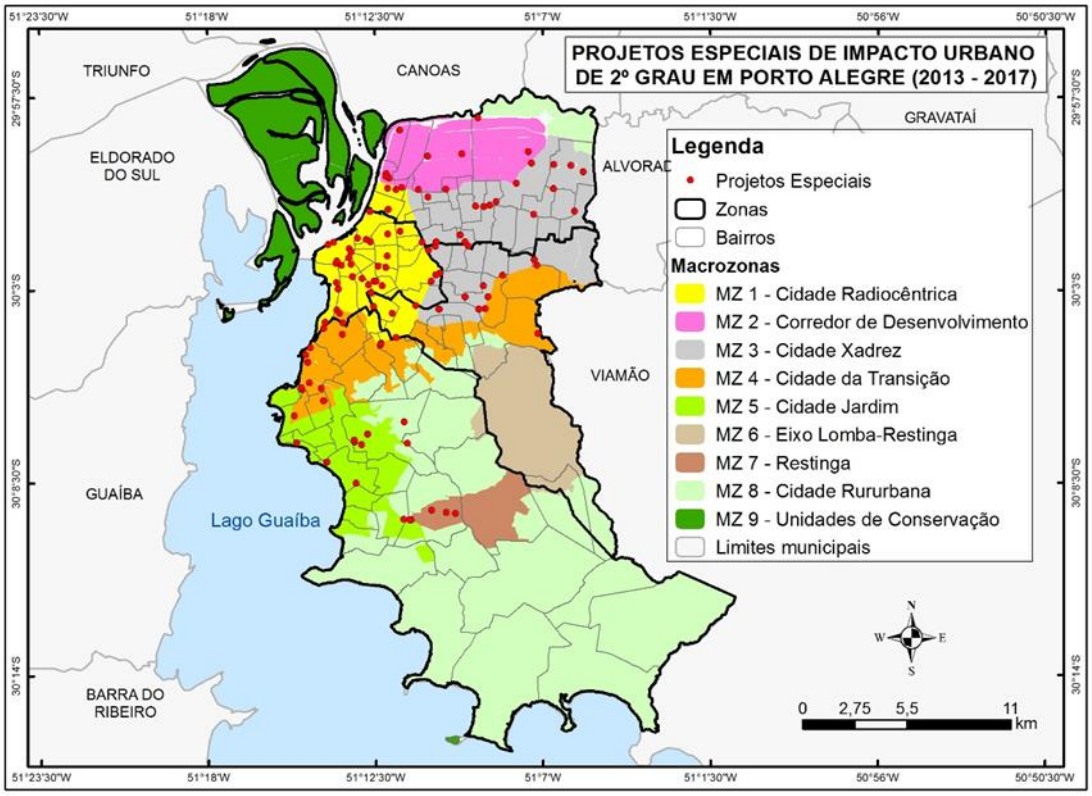
Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo (SMUrb) de Porto Alegre (2017). Elaboração da autora.

O município divide-se em nove macrozonas, cada qual com um conjunto distinto de características socioeconômicas, paisagísticas e ambientais. Resumidamente pode-se apresenta-las como:

I. Cidade Radiocêntrica: compreende o Centro Histórico e estende-se até a Av. III Perimetral, constituindo a área mais estruturada do Município, com incentivo à miscigenação; II. Corredor de Desenvolvimento: área estratégica para empreendimentos de polarização metropolitana, conta com importantes equipamentos como o Aeroporto e Centrais de Abastecimento (CEASA); III. Cidade Xadrez: constitui a cidade a ser ocupada com o fortalecimento da trama macroestruturadora existente, estímulo ao preenchimento de vazios urbanos, potencialização de articulações metropolitanas e novas centralidades; IV. Cidade da Transição: possui características residenciais que devem ser mantidas juntamente com a densifcação controlada e valorização da paisagem; V. Cidade Jardim: caracterizada pela baixa densidade, uso residencial predominantemente unifamiliar e elementos naturais integrados às edificações; VI. Eixo Lomba–Restinga: com potencial para ocupação residencial miscigenada, em especial projetos de habitação de caráter social, apresentando áreas com potencial de ocupação intensiva; VII. Restinga: bairro residencial da Zona Sul cuja sustentabilidade baseia-se no projeto Parque Industrial da Restinga; VIII. Cidade Rururbana: caracterizada pelo predomínio do patrimônio natural que propicia atividades de lazer e turismo, com alguns núcleos de ocupação intensiva; IX. Unidades de conservação estaduais Parque Estadual Delta do Jacuí e Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí.

A Figura 2 apresenta a sobreposição das duas propostas de divisão territorial expostas anteriormente, mais os projetos especiais, possibilitando desta forma, a localização dos projetos por bairro, macrozona e zona. Estão espacializados 133 projetos do total de 139, pois alguns processos consultados não apresentavam o endereço do projeto, inviabilizando assim a sua espacialização.

Figura 2 – Projetos especiais de impacto urbano de 2º grau em Porto Alegre (2013 -2017).



Fonte: NEPEU (2018). Elaboração da autora.

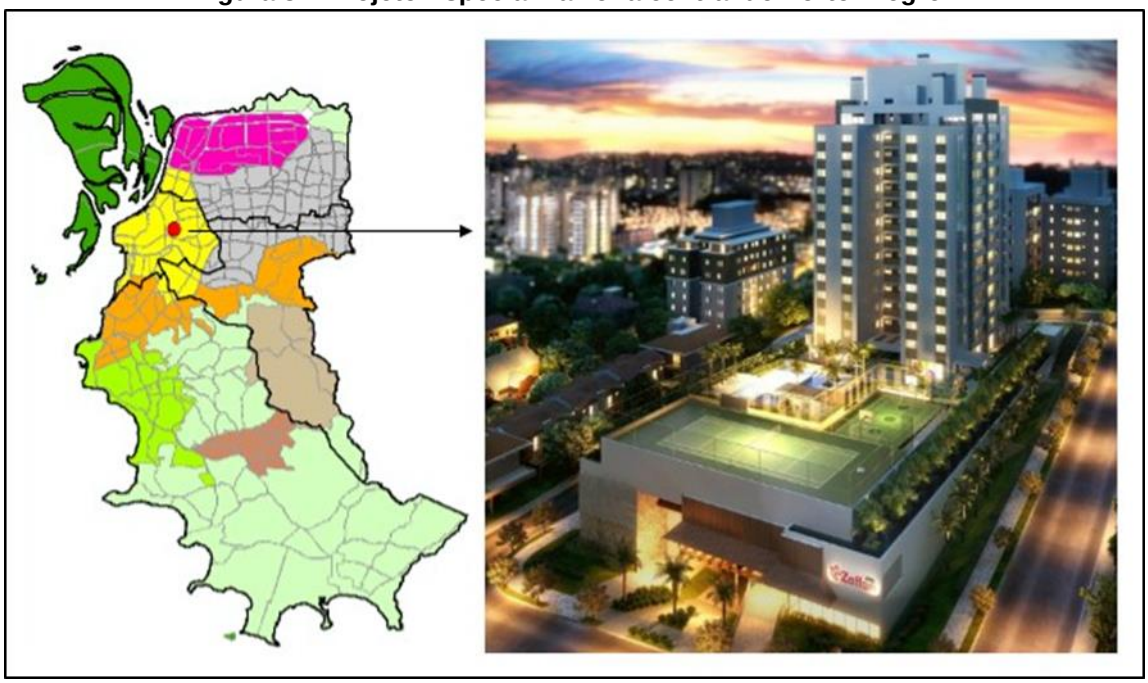
Como pode-se observar, os projetos especiais estão presentes em todas as zonas da cidade, sendo 40 projetos na zona central, 23 na zona leste, 34 na zona norte e 36 na zona sul de Porto Alegre.

A zona central, que corresponde à Cidade Radiocêntrica da proposta de Modelo Espacial, constitui a área de ocupação mais antiga da cidade, e por este motivo é também a área com maior cobertura de infraestrutura e equipamentos urbanos. Além do Centro Histórico, encontram-se nesta zona, bairros como Menino Deus, Moinhos de Vento e Petrópolis. Embora territorialmente pequena (aproximadamente 26 km²), a área recebeu o maior número de projetos especiais (40) de Porto Alegre. Quanto ao perfil dos projetos, identifica-se empreendimentos mistos (uso empresarial, residencial e comercial) de grande porte, direcionados ao público de alta renda; condomínios verticais para o público de média alta renda, normalmente com comércio e serviços auxiliares e; projetos de ampliação de empreendimentos pré-existentes, como por exemplo: condomínio Prime Office Praia de Belas (junto ao shopping homônimo) e Complexo do Hospital de Clínicas.

No bairro Rio Branco, por exemplo, Rua Cabral, nº 600, foi construído o empreendimento misto Quartier Cabral, composto por uma ala residencial com 50

unidades habitacionais e 102 vagas de estacionamento e uma ala comercial (supermercado e lojas) com 116 vagas (Figura 3). O empreendimento dirige-se ao público de alta renda, com apartamentos de 139 m², três suítes e até três vagas de garagem por apartamento, com o valor de venda (consultado em outubro de 2018) de R$ 1.790.000. O terreno do empreendimento totaliza 5.111,01m², compreendendo um quarteirão inteiro no bairro. O termo de compromisso (Processo n° 002.254912.00.3.07880) foi assinado em maio de 2013 estabelecendo as medidas mitigatórias e compensatórias relativas às diretrizes da aprovação do estudo de viabilidade urbanística do empreendimento. Entre as medidas constam: alargamento das vias de acesso ao empreendimento; execução de via projetada, ligando vias de acesso; instalação de semáforo nas vias de acesso e; pavimentação asfáltica no quarteirão do empreendimento.

Figura 3 – Projeto Especial na zona central de Porto Alegre.



Fonte da imagem: https://www.even.com.br/quartier-cabral

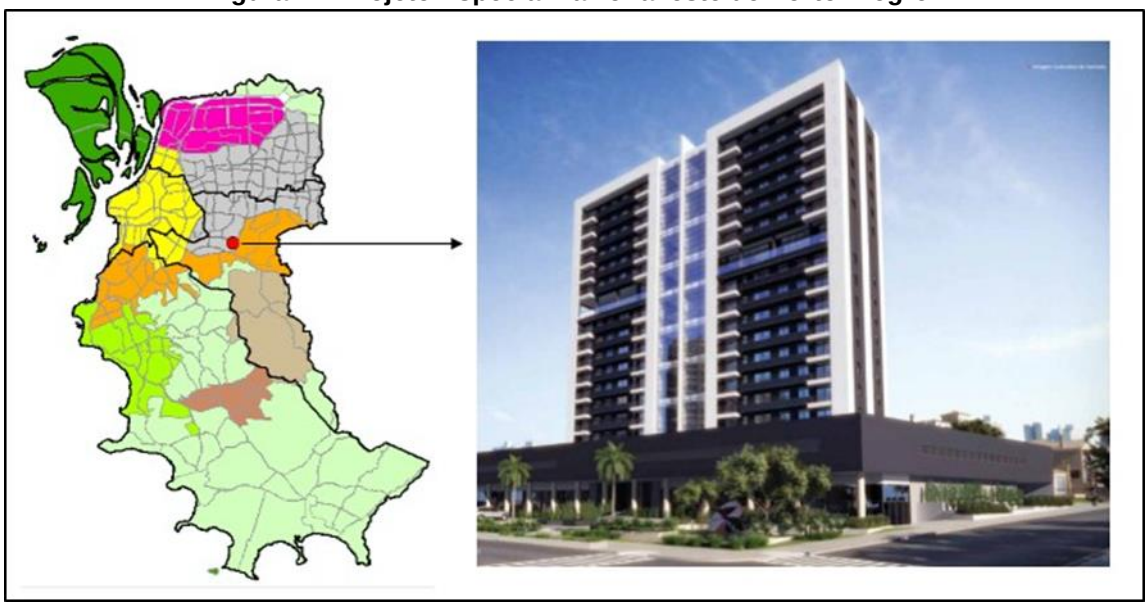
A zona leste da cidade, conforme o Modelo Espacial, compreende parte das macrozonas Cidade Radiocêntrica, Cidade Xadrez e Cidade da Transição e a quase totalidade do Eixo Lomba Restinga. É na Cidade Xadrez que se concentra a maior parte dos 23 projetos especiais da zona leste. Conforme o Modelo Espacial nesta área da cidade deve ser estimulado novas centralidades e o preenchimento de vazios urbanos. Neste sentido, estudos (FAGUNDES, 2014) já apontam o crescimento expressivo da oferta de imóveis residenciais novos nesta região, indicando, inclusive, a emergência de uma nova geografia de centralidades em Porto Alegre.

Os projetos especiais nesta zona distribuem-se ao longo de importantes eixos estruturadores da cidade como a Avenida Ipiranga e Avenida Potássio Alves. Os empreendimentos caracterizam-se como condomínios verticais e horizontais de grande porte, voltados para as classes de média e alta renda.

Na Avenida Ipiranga, nº 8450, bairro Jardim Carvalho, por exemplo, foi construído o empreendimento Nine, torre única com 14 andares e 174 unidades

habitacionais, entre *lofts*, duplex, e apartamentos de um ou dois dormitórios (Figura 4). O empreendimento é voltado para público de alta renda com oferta de apartamento de um dormitório (47 m²), por R$ 425.000,00 (preço consultado em outubro de 2018). Para a realização do empreendimento houve a assinatura de um Termo de Conversão em Área Pública, com destinação ao município de área de 579 m² aproximadamente, mais Termo de Compromisso, firmado em julho de 2015, onde o empreendedor se comprometeu a implantar reservatórios de detenção de águas pluviais com volume equivalente a 4,25% da área impermeável do terreno; projetar e executar ponte para pedestre sobre o Arroio Dilúvio (curso d'água que passa em frente ao empreendimento) e; atender ao plano diretor cicloviário através de depósito de R$ 80.119,00 no Fundo Municipal de Apoio a Implantação do Sistema Cicloviário. Em visita à área do empreendimento identifica-se que, pelo menos, a ponte para pedestres foi construída.

Figura 4 – Projeto Especial na zona leste de Porto Alegre.



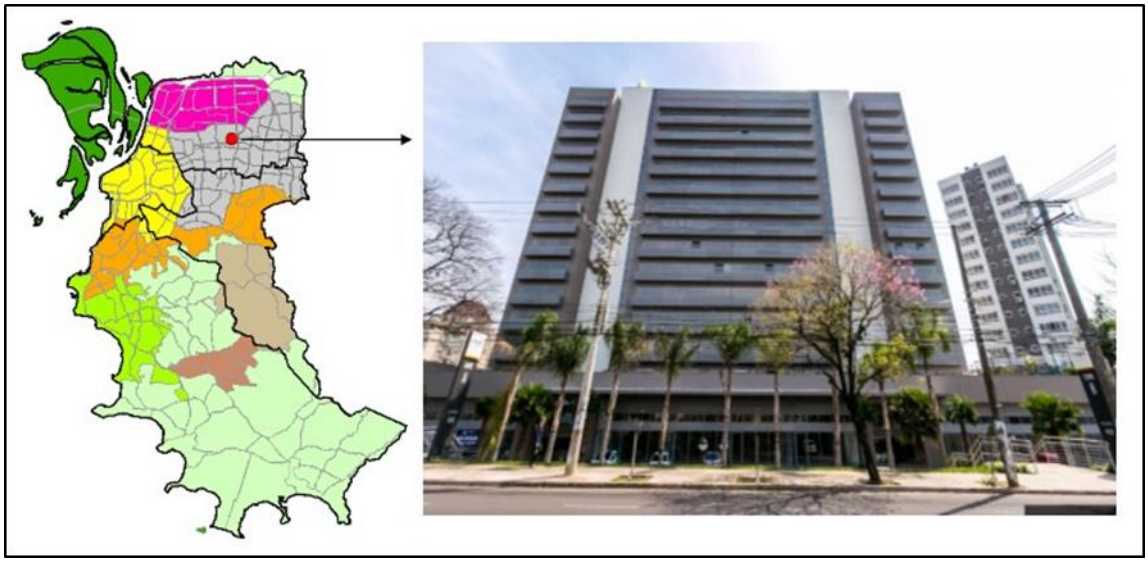
Fonte da imagem: http://www.melnickeven.com.br/empreendimentos/nine

A zona Norte da cidade compreende, conforme Modelo Espacial, parte da Cidade Radiocêntrica e da Cidade Xadrez, mais a totalidade do Corredor de Desenvolvimento. A região é historicamente reconhecida como zona industrial do município e dentre os 36 projetos especiais identificados, diversos destinavam-se ao uso/atividade industrial, reforçando a vocação e identidade da região. Distribuídos pelas três macrozonas, também identificou-se projetos de construção e/ou ampliação de shoppings centers e supermercados, e empreendimentos de uso misto (residencial e comercial).

Em janeiro de 2013 foi firmado Termo de Compromisso (Processo 002.200179.00.9) entre município e Melnick Even Empreendedora para estabelecer condições para a implementação do empreendimento Icon Assis Brasil, na Avenida Assis Brasil, nº 4600 (Figura 5). O empreendimento do tipo misto está composto por 23 lojas, duas torres comerciais e quatro torres residenciais. Conforme Termo de compromisso a empreendedora se comprometeu a doar ao município área de aproximadamente 1509.83 m² e implementar medidas mitigatórias tais como: Execução

de estrutura para ponto fixo de taxi em frente ao empreendimento; projeto de sinalização viária em toda a área de influência do empreendimento e; reformulação geométrica da interseção da Avenida Assis Brasil com a Rua Joaquim Silveira.

Figura 5 – Projeto Especial na zona norte de Porto Alegre.



Fonte da imagem: http://www.melnickeven.com.br/empreendimentos/icon-assis-brasil

A zona Sul de Porto Alegre, caracterizada por uma ocupação mais extensiva, recebeu 36 projetos especiais que distribuíram-se entre as macrozonas Cidade da Transição, Cidade Jardim e Restinga. A macrozona Rururbana, com predomínio do patrimônio natural recebeu apenas um projeto especial. Devido às características da região, observa-se que o perfil dos projetos especiais distingue-se das demais regiões da cidade, predominando os grandes condomínios residenciais horizontais. Também observa-se empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, a exemplo do Condomínio Villa Toscana, implantado na Avenida Juca Batista, nº 4551 (Figura 6). Tal empreendimento está composto por 16 torres de três e quatro pavimentos, e destina-se a atender famílias com renda entre três e seis salários mínimos. O termo de compromisso foi firmado em maio de 2010, e o primeiro e segundo aditivo, em 2013 e 2016, respectivamente. Conforme termo de compromisso, o empreendedor obriga-se a doar área de aproximadamente 27.195 m² (equivalente a 18% do imóvel) a ser utilizada na forma de bacia de amortecimento, praça e escola. Estudo recente (JULIO, 2018) sobre a expansão urbana e imobiliária na zona rururbana de Porto Alegre, identificou apenas a existência de uma praça no terreno doado pelo empreendedor, mas a escola não foi identificada.

Figura 6 – Projeto Especial na zona sul de Porto Alegre.

Fonte da imagem: http://www.imobiliariaveronez.com.br/apartamento-hipica-porto-alegre,408658

Até o momento, não é possível identificar através do banco de dados, o cumprimento das medidas compensatórias e contrapartidas por parte dos empreendedores. Esta é, sem dúvidas, uma etapa importante a ser desenvolvida na pesquisa, de notório interesse público, que permitirá avaliar de forma mais precisa, a efetividade do instrumento urbanístico em questão, e refletir sobre a cidade que está sendo produzida neste processo de parceria entre Estado e iniciativa privada.

Até o momento, outra informação interessante que podemos extrair do banco de dados, é o nome das empresas empreendedoras. Esta informação aparece disponível em 79 dos 139 projetos especiais. Na tabela a seguir, apresentamos as principais empreendedoras e o respectivo número de projetos especiais.

Tabela 1 – Principais Empreendedoras de Projetos Especiais de 2º grau em Porto Alegre (2013 - 2017).

EMPRESA EMPREENDERODA	NÚMERO DE PROJETOS
Melnick Even Empreendimento Imobiliário	7
Maiojama Empreendimentos Imobiliários	5
Companhia Zaffari Comércio e Indústria	4
Goldsztein Cyrela Empreendimentos Imobiliários	4
MRV Engenharia e Participações	4
Iguatemi Empresa de Shopping Centers	3
OAS Empreendimentos Imobiliários	2

Fonte: NEPEU (2018).

A empresa Melnick Even, que aparece em primeiro lugar na tabela (7 projetos) caracteriza-se por fazer empreendimentos voltados ao público de alta renda, seu *slogan* é “Melnick Even, líder em alto padrão no RS”. A empresa Maiojama, que ficou em segundo lugar no ranking, tem perfil similar, ou seja, constrói empreendimentos para os estratos sociais de maior renda. Em terceiro lugar, com quatro projetos cada, aparecem Companhia Zaffari, Goldsztein Cyrela e a MRV Engenharia, a primeira representa uma rede de supermercados e seus projetos relacionam-se a construção de supermercados e central de distribuição de mercadorias, a segunda atua nos estratos de média e alta

renda, enquanto a terceira empresa orienta seus empreendimentos para os estratos de baixa e média renda, com projetos do programa Minha Casa, Minha Vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Viu-se que nas últimas décadas as cidades vem passando por transformações substanciais, podendo-se dar ênfase aqui, à redução do papel do Estado no planejamento e gestão das cidades em detrimento da maior atuação do mercado. Neste contexto, o planejamento moderno, marcado pela ação diretiva do Estado, dá lugar ao planejamento estratégico, baseado na noção de flexibilidade, onde privilegia-se a negociação em detrimento da regra e o contrato em detrimento da lei.

No Brasil, evidências desta nova condição urbana, ou regime urbano, podem ser observadas no próprio Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), lei de referência para execução da política urbana nacional. De acordo com Vainer (2016) o instrumento "Operações Urbanas Consorciadas" previsto no Estatuto, legaliza o desrespeito à lei, ao prever a flexibilização da legislação urbanística para a realização de grandes projetos urbanos.

Em Porto Alegre, o instrumento urbanístico "Projetos Especiais" constante no PDDUA, regulamenta a ação de empreendedores privados no espaço público prevendo a possibilidade de alteração de normas urbanísticas como regime de atividades, regime volumétrico e parcelamento do solo. Conforme o grau de impacto urbano gerado pela atividade/ empreendimento proposto, os projetos são classificados em 1º, 2º ou 3º grau, configurando-se este último, como "Operação Urbana Consorciada" tal qual previsto no Estatuto da Cidade.

Em apenas 5 anos (2013-2017), foram registrados na Procuradoria Geral do Município (PGM), pelo menos 139 projetos especiais de 2º grau, indicando a alteração do Plano Diretor no mínimo 139 vezes. A maior parte destes projetos teve origem na iniciativa privada, evidenciando a dinamicidade do setor e o poder que o mesmo desempenha junto ao poder público, que permite a realização dos empreendimentos e confia ao setor privado a execução de infraestrutura urbana necessária à realização da vida cotidiana de seus cidadãos, via medidas compensatórias e/ou contrapartidas. Tal cenário vai ao encontro daquele descrito por Vainer (2016) onde observa-se a primazia do mercado na construção do espaço urbano e a flexibilização das regras para atender a múltiplos interesses. A assinatura dos termos de compromisso entre empreendedores e o município de Porto Alegre, ilustra a vigência do novo regime urbano, onde a razão cede lugar à negociação e a norma geral se apaga em benefício dos acordos caso a caso.

Os projetos especiais em Porto Alegre, ao alterar de maneira absolutamente legal seu regime urbanístico, simbolizam o desrespeito legalizado à legislação, e desta forma, representam plenamente a cidade de exceção descrita por Vainer (2016). O número substancial de projetos especiais registrados em apenas 5 anos confirmam a instauração da exceção como regra na gestão urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. A Cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 9, N.2, Novembro 2007, p. 25-59.

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal. In Arantes, Otilia; Vainer, Carlos e Maricato, Ermínia. A Cidade do Pensamento Único. (5ª ed.) Petrópolis: Vozes, 2009 p. 11-74
BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Câmara dos deputados, 2001.
CASTELLO, Iára Regina. A copa do mundo, a legislação urbanística do PDDUA e a reconfiguração territorial da metrópole gaúcha. In: SOARES, P. R. R. [org.]. Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014. Porto Alegre: Deriva, 2015.
FAGUNDES, Júlia Ribes. Promoção imobiliária e geografa de centralidades: um estudo da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre (1999 – 2012). In: HEIDRICH, Álvaro Luiz; MAMMARELLA, Roseta (organizadores). Habitação e Metrópole: Representações e produção da cidade em disputa. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2014.
JULIO, Roger de Oliveira Borges. O déficit de cidade e a expansão urbana e imobiliária na cidade rururbana de Porto Alegre. XXX Salão de Iniciação Científica – SIC, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018.
HARVEY, David. Condição Pós-Moderna. 15ª Ed. São Paulo: Loyola, 2006.
PORTO ALEGRE. Lei nº 630 de 1º de outubro de 2009. Institui a Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro e dá outras providências. Porto Alegre, 2009.
PORTO ALEGRE – Prefeitura Municipal – Secretaria de Planejamento Municipal. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA (L.C. nº 434/ 1999, atualizada e compilada até a L.C. nº 667/ 2011, incluindo a L.C. 646/ 2010). Porto Alegre, SPM.
_____. Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro: Construindo a Lomba do Futuro. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/publi_lomba_ordenado.pdf>. Acesso em 20/09/2018.
VAINER, Carlos (org et al). Os Megaeventos e a cidade: perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016 p. 19 – 46.
Outras fontes consultadas:
FOXTER, Imobiliária. Site da imobiliária. Disponível em: <www.foxterciaimobiliaria.com.br/>. Acesso em 24/10/2018.
MELNICK EVEN, Incorporadora. Site da incorporadora. Disponível em: <www.melnickeven.com.br/>. Acesso em 24/10/2018.
VERONEZ, Imobiliária. Site da imobiliária. Disponível em: <http://www.imobiliariaveronez.com.br>. Acesso em 24/10/2018.

OBZ EM LISBOA
CONTRIBUIÇÃO DAS PLATAFORMAS INFORMACIONAIS E INTERATIVAS PARA POTENCIALIZAR OS OBSERVATÓRIOS

Ana C. C. Farias

ISCTE-Instituto universitário de Lisboa | Centro de Investigação em Ciências da Informação, Tecnologias e Arquitetura ISTAR-IUL carol@sobreurbana.com

Alexandra Paio

ISCTE-Instituto universitário de Lisboa | Centro de Investigação em Ciências da Informação, Tecnologias e Arquitetura ISTAR-IUL alexandra.paio@iscte-iul.pt

RESUMO:

Nas últimas décadas, tem havido uma proliferação de plataformas informacionais e interativas, com papéis cada vez maiores na governança da cidade contemporânea, enquanto interfaces entre atores e setores da sociedade. Neste contexto, o desenho de um novo observatório exige perceber fragilidades e levantar hipóteses para buscar metodologias, ferramentas e aprendizagens de outras plataformas. O estudo em curso, adota uma metodologia que busca analisar e classificar um conjunto variado de plataformas: laboratórios cívicos, tecnopolíticas, plataformas de dados abertos e observatórios. A informação coletada em bibliografia de referência, sítios eletrônicos e entrevistas, analisa casos paradigmáticos representativos dessas plataformas, tendo em conta o seu conteúdo fundamental: interlocutores, dispositivos para organização da informação e dispositivos para interação. Os resultados preliminares revelam uma diversidade de ferramentas e metodologias experimentadas pelas variadas interfaces que informam e interagem na cidade contemporânea. O principal contributo é permitir desenhar o Observatório BIP/ZIP, de forma mais inclusiva, interativa e eficaz, enquanto ferramenta para o desenvolvimento local em Lisboa.

Palavras-chave: observatório; Lisboa; BIP/ZIP; plataformas informacionais; desenvolvimento local.

INTRODUÇÃO

A cidade contemporânea, sob as práticas da governança e das políticas territorializadas, impõem ao aparelho estatal e à sociedade, o desafio de inter-relacionar seus subsistemas de governação (Pato, Pereira, 2013). Esses subsistemas compreendem desde as orientações políticas supranacionais até as exigências populares por maior participação na elaboração e controle de políticas públicas.

Nos últimos anos, tem sido desenvolvido vários instrumentos de tecnologia social e digital para a interação entre cidadãos e governos, em cidades de todo o mundo. Em Lisboa, são vários os instrumentos digitais[56], como por exemplo, os implementados pela Câmara Municipal para aumentar a comunicação entre cidadãos e governo, bem como também a potente utilização das tecnologias de informação e comunicação (TICs) pelos movimentos de protesto e resistência, sobretudo a partir da crise de 2008 (Seixas et al., 2015).

Na sociedade contemporânea, as TICs e as novas mídias transformam as características sociais, económicas e políticas das redes estabelecidas. Por um lado, ampliam espaços de colaboração, abrindo caminhos para a democracia participativa (CASTELLS, 2017); por outro, criam novas formas de exclusão e controle (STALDER, 2012). Assim, os desafios do desenvolvimento local exigem um exercício crítico nos processos de inovação que anseiam fortalecer a participação e a colaboração entre diversos atores e setores da sociedade

No caso em estudo, na cidade de Lisboa foi criado, em 2011, o programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP), com o objetivo de melhorar a qualidade de vida e a coesão sócio territorial da cidade através do financiamento anual de projetos

[56] A plataforma Lisboa Participa reúne, em um sítio eletrônico, diversos dispositivos para participação, como a aplicação para votar no Orçamento Participativo e outras para debate, levantamento de ideias, acesso a dados abertos e denúncias sobre a zeladoria urbana. Disponível em: https://www.lisboaparticipa.pt/. Acesso em 22 Out. 2018.

de iniciativas locais (Roseta, 2013). Alinhado com diversas orientações supranacionais de políticas de coesão, o BIP/ZIP aposta na colaboração entre atores e diferentes setores da governança urbana, sendo operado através de quatro ferramentas: (1) Carta BIP/ZIP, mapa que define as áreas prioritárias para intervenção, estabelecidas através da combinação de indicadores socioeconômicos, ambientais e urbanísticos; (2) um programa anual de financiamento a projetos apresentados e desenvolvidos por parcerias locais – associações de moradores, coletivos culturais, cooperativas, juntas de freguesia, grupos informais etc.; (3) gabinetes públicos de apoio aos projetos (GABIPs); e (4) redes colaborativas estimuladas pela própria Câmara Municipal (DMHDL, 2017). Contudo, os atores envolvidos – promotores políticos, gestores técnicos e parceiros locais - reconhecem a insuficiência das suas ferramentas, a necessidade de levantar dados, avaliar impactos e de impulsionar a colaboração a um nível de cogovernança (Falanga, 2015). Para suprir tais necessidades, está em curso a elaboração de um observatório centrado no programa.

O estudo em começa por reconhecer alguma fragilidade dos observatórios, tais como: (1) a tendência a funcionarem como meros repositórios de informação; (2) a preponderância do papel do poder público sobre os outros atores, em muitos casos (Morais, 2012); (3) dificuldade de utilizar uma linguagem acessível ao público-alvo e ter boa capacidade de resposta; e (4) uma subutilização, de um modo geral, das novas ferramentas digitais (Farias, 2018).

A partir destas questões, passou-se a conjecturar a hipótese de agregar, nesse observatório, as ferramentas, metodologias e linguagens típicas de outras plataformas, de modo a conseguir um ambiente mais interativo, com melhor utilização das tecnologias digitais, sem prejuízo das interações que as comunidades de usuários realizam em meio físico.

Neste sentido, esta investigação busca classificar e analisar um conjunto de plataformas que têm vindo a ser utilizadas na cidade contemporânea: (1) plataformas de dados abertos; (2) tecnopolíticas; (3) laboratórios cívicos; e (4) observatórios. Os resultados preliminares são fundamentais para o desenho do Observatório BIP/ZIP (OBZ), mais inclusivo e interativo.

INTERFACES PARA A COGOVERNANÇA URBANA

As plataformas são entendidas, neste estudo, enquanto interfaces, ou seja, meios para o estabelecimento de trocas e interação entre interlocutores (Baltazar, 2009), numa perspectiva ampla da produção do espaço que inclui a ação cívica e a concepção e monitorização de políticas públicas. Tais plataformas tem protagonizado processos de produção e divulgação de indicadores urbanos, experimentado ferramentas para monitorização de fenômenos e territórios, e para o trabalho colaborativo. Desta forma, alcançaram importante papel na governança das cidades, articulando suas várias partes.

As plataformas escolhidas para este estudo satisfazem três critérios: (1) têm a administração pública como um dos interlocutores; (2) utilizam de tecnologia digital em suas ferramentas; e (3) estão dedicadas às questões urbanas, podendo exercer alguma influência sobre os processos de planejamento ou governança urbana.

Plataformas de dados abertos e dashboards

No contexto da governança urbana, iniciou-se a partir da década de 1990, uma grande quantidade de projetos para a criação de indicadores urbanos, a partir de dados oficiais e administrativos. A centralização desses dados em um único sistema operacional, quebrando as barreiras internas dos sistemas tradicionais da administração pública, permitiram obter uma visão holística e integrada da cidade, seus serviços e infraestruturas, com grande potencial para apoiar a formulação de políticas públicas e o planejamento de longo termo (Kitchin, Maalsen, McArdle, 2015).

Nos últimos anos, a popularização do termo '*smart city*' no léxico urbano ajudou a impulsionar esse período de inovação. Kitchin, Maalsen e McArdle (2015) atribuem esse fenômeno à agressiva estratégia de marketing da IBM e outras empresas, a partir de 2010, atentas a um novo ramo de negócios, mas também à competitividade característica do planejamento estratégico amplamente adotado por cidades que intentam reposicionar-se no mercado global enquanto marcas de consumo. A geração e análise contextual de dados é, segundo os autores, pilar central na ideia de *smart city*.

No limite do que se tem hoje experimentado com a abertura e compartilhamento de dados estão os *dashboards* (painéis de controle), que disponibilizam dados sobre a cidade, usos, infraestruturas e serviços públicos em tempo real através de um conjunto de análises visuais dinâmicas, interativas e interligadas, utilizando de gráficos, infográficos, mapas tradicionais, modelos 3D e imagens modeladas por computação gráfica avançada (Kitchin, Maalsen, McArdle, 2015). Um exemplo mundialmente conhecido é o *Centro de Operações da Prefeitura do Rio de Janeiro*[57], inaugurado em 2010 como uma das várias ações executadas pela prefeitura municipal para os Jogos Olímpicos de 2016. São, também, exemplos o *City Dashboard de Londres*[58], o *Mayor's Dashboard*[59] de Los Angeles e o *Dublin Dashboard*[60].

Plataformas como estas têm vindo a ganhar espaço enquanto instrumento na governança das cidades. Dispõe de ferramentas que, em certa medida, reduz a necessidade de habilidades técnicas para manuseio, permitindo, mais facilmente, o monitoramento de serviços urbanos e políticas públicas, a leitura e articulação desses dados, e até a proposição de novas intervenções por eles embasadas (Kitchin, Maalsen e McArdle, 2015).

Porém, enquanto infraestrutura tecnológica, de natureza essencialmente privada e orientada por critérios de mercado, os *dashboards* exprimem uma visão particular que revela, mais do que a performance da cidade, as estruturas de sua governança e de produção de dados. Como afirmam Kitchin, Maalsen e McArdle (2015), seu design não pode ser considerado neutro, porque ele exprime os valores sociais e políticos dos projetos que estão por detrás da sua execução. Fazem-no pela escolha dos indicadores, formas de visualização, análise e possibilidades de aplicação. São tradutores e não espelhos.

[57] Disponível em: < http://cor.rio/>. Acesso em: 25 out. 2018.
[58] Disponível em: < http://citydashboard.org/london/>. Acesso em: 25 out. 2018.
[59] Disponível em: < http://dashboard.lamayor.org/>. Acesso em: 25 out. 2018.
[60] Disponível em: < http://www.dublindashboard.ie/pages/index>. Acesso em: 25 out. 2018.

Tecnopolíticas

Na definição encontrada em Toret Medina (2015), tecnopolítica é o uso de ferramentas digitais para a organização, comunicação e ação coletiva, em sentido tático ou estratégico. Característico do ativismo contemporâneo, o uso de tecnopolíticas teve seu potencial evidenciado especialmente nos movimentos contestatórios à crise econômica – e política – desencadeada em 2008, como o 15M na Espanha e vários outros travados em diversas partes do mundo.

Léxicos da cultura *hacker* e da cultura *maker*, somados a ações de ocupa, intervenções urbanas e outros variados tipos de protesto, inauguraram – ou fortaleceram – um novo comportamento da ação coletiva capaz de articular ações concretas desencadeadas nas ruas com redes virtuais de informação e organização. Internet, redes sociais, plataformas wiki, mapas de geolocalização e vários outros instrumentos facilitam e potencializam a produção coletiva e colaborativa de conhecimento, de redes de solidariedade, de frentes de luta. Interfaces entre redes e ruas, entre corpos e cérebros (Toret Medina, 2015).

Dessas articulações *bottom-up* surgiram diversos dispositivos, como a campanha *La Sareb es nuestra*[61] da Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), que mapeia imóveis vazios sob o controle do banco espanhol Sareb, e divulga ferramentas para ocupação. Em Lisboa, no contexto BIP/ZIP, vários dispositivos foram criados para a organização de informação, construção de redes laborais e troca de bens e serviços, a exemplo da plataforma *LX Connect*[62].

Outros dispositivos funcionam como interfaces entre as demandas e anseios dos cidadãos e as administrações públicas das cidades. Um exemplo é *Decidim*[63], uma plataforma digital de participação política, cocriada em código livre, disponível na plataforma de programação colaborativa *GitHub*[64], gerida pela comunidade *MetaDecidim*[65] (Barandiaran et al., 2017).

Laboratórios cívicos

Nos trabalhos que se seguiram à XXIV Cimeira Iberoamericana das Chefas e Chefes de Estado e Governo, realizada no México em 2014, foi elaborado, de forma colaborativa, um documento que definiu os laboratórios cívicos ou cidadãos. Estes são espaços para encontro entre pessoas de diferentes conhecimento, habilidades e graus de especialização, para experimentação e desenvolvimento de projetos abertos de inovação social, utilizando as redes digitais, buscando transformação social e desenvolvimento cultural, social e econômico (Ciudadania 2.0, 2014).

Herdeiros das bibliotecas públicas, museus, centros cívicos, culturais, sociais e outros equipamentos para a partilha de conhecimento, os laboratórios cívicos começaram a surgir nos últimos anos a partir de países anglo-saxões, espalhando-se rapidamente pelo mundo sob vários rótulos e formatos: *hubs, maker spaces, hacklabs, medialabs, linving labs* etc. (Ciudadanía 2.0, 2014).

[61] Disponível em: < https://bit.ly/2T0jpBt>. Acesso em 26 out. 2018.
[62] Disponível em: < https://www.lxconnect.org/>. Acesso em 29 out. 2018.
[63] Disponível em: < https://decidim.org/>. Acesso em: 09 nov. 2018.
[64] Disponível em: < https://github.com/search?q=decidim>. Acesso em 09 nov. 2018.
[65] Disponível em: < https://meta.decidim.org/>. Acesso em 09 nov. 2018.

Tais organizações caracterizam-se por ambientes de colaboração, engajamento e produção de produtos e serviços para os territórios em que estão inseridos. Num exercício de classificação taxonômica, Quijano (2018) propõe caracterizar os laboratórios cívicos a partir das seguintes categorias: atores, marco legal, território, objetivos, financiamento, infraestrutura, temporalidade e participação cidadã. Seus estudos sugerem que os laboratórios cívicos deveriam inspirar a transformação de instituições tradicionais de produção do conhecimento, expandindo-as para além de suas fronteiras.

São exemplos: o *MIT Media Lab*[66], Cambridge/EUA, considerado o primeiro laboratório cívico (Ciudadanía 2.0, 2014); também o *MediaLab Prado*[67], em Madrid; o *LABxS*[68] Laboratório Cidadão da Baixada Santista, em Santos; e o *CitiLab*[69], em Cornellà de Llobregat, Espanha.

Observatórios

Observatórios são plataformas para a observação de um determinado fenômeno ou território. Sua origem está associada aos observatórios astronômicos no Séc. XVIII, mas também ao desenvolvimento do pensamento lógico, ao método científico de análise e ao uso de novas tecnologias e instrumentos (Beuttenmuller, 2007).

Na primeira metade do Séc. XX, experiências como as *research field stations* americanas que levantavam e analisavam dados sobre biologia e agronomia (Beuttenmuller, 2007), começaram a exigir novas metodologias e estruturas para a observação. A partir dos anos 1980, a pressão da sociedade civil, o crescimento do Terceiro Setor e das TICs, fizeram proliferar, a partir da Europa, os observatórios com interesses socioeconômicos e territoriais, explorando especialmente a temática urbana (Silva et al., 2013). A UN-HABITAT, com a criação do Observatório Urbano Global em 1997, também deu a sua contribuição para a disseminação de observatórios urbanos pelo mundo, incentivando a criação de observatórios locais e regionais para monitorizar o fenômeno da urbanização e influenciar políticas públicas que minimizassem seus efeitos (UN-HABITAT, 2015).

Silva et al. (2013) destacam como objetivos de um observatório: (1) mapear e sistematizar informações sobre o objeto observado, formando um *acervo* de conhecimento crítico e especializado; (2) elaborar e disponibilizar sistemas de *indicadores*, a partir de métodos quantitativos e qualitativos, subsidiando análises e prognósticos; (3) *monitorizar* o fenômeno ou território observado; (4) servir como canal para *diálogo e mobilização social*, contribuindo assim para o fortalecimento das redes de colaboração; e (5) servir como *convergência e referência* de conhecimento, aglutinando outros trabalhos sobre o tema e servindo como meio de divulgação.

Nos nossos dias, os observatórios estão associados a uma grande diversidade de temas e escalas territoriais - social, urbano, políticas públicas, mídia, cultura etc.; das zonas intraurbanas às regiões internacionais. Neste estudo, o enfoque é dado aos observatórios centrados em dinâmicas sócio territoriais, compreendendo observatórios urbanos, locais e de políticas públicas. Tais observatórios podem oferecer importante

[66] Disponível em: < https://www.media.mit.edu/>. Acesso em: 29 out. 2018.
[67] Disponível em: < https://www.medialab-prado.es/>. Acesso em: 29 out. 2018.
[68] Disponível em: < https://labsantista.procomum.org/>. Acesso em: 29 out. 2018.
[69] Disponível em: < https://www.citilab.eu/>. Acesso em: 29 out. 2018.

apoio para a tomada de decisão na governança da cidade, pela capacidade de levantar, visibilizar e analisar dados por diferentes atores; dados que, em muitos casos, não eram antes acessíveis a um público mais alargado (Ferreira et al., 2012).

São exemplos: o Observatório das Metrópoles[70], no Rio de Janeiro; o *Land Sense Citizen Observatory*[71], em Laxenburg, Áustria; o Observatório Internacional da Democracia Participativa[72], sediado em Barcelona; e o Observatório de Luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa[73] (OLCPL).

Farah (2011) analisa as implicações potenciais dos observatórios através de um estudo tipológico que os classifica a partir de sua formação: (1) Parceria Cidade-Universidade; (2) Ator Público; (3) Rede Global; e (4) Iniciativa Local.

Em síntese, pode-se afirmar que os observatórios do tipo 'Parceria Cidade-Universidade' promovem um sentido unidirecional de produção do conhecimento, dificultando a formação profissional de seus parceiros. Os observatórios do tipo 'Ator Público', apesar de desfrutar de uma certa sustentabilidade institucional, não conseguem estabelecer uma boa rede de cooperação com outros atores. O tipo 'Rede Global' tem dificuldade em termos de escala, colocando em conflito questões globais com questões de interesse local. E o tipo 'Iniciativa Local' desfruta de maior sustentabilidade social, conseguindo capitalizar aprendizagem para os atores locais, mas sofre da ausência de um grande organismo ou instituição que o chancele.

A partir da classificação de Farah (2011), foi elaborada uma Taxonomia de Observatórios[74] (Farias, 2018), tendo em conta 28 casos de estudo, organizados segundo 12 categorias de análise: administradores, local de sede, data de criação, palavras-chave, objetivos, público-alvo, ferramentas, serviços, indicadores, coleta de dados, publicização e comunicação. Dentre os vários resultados apreendidos, verificou-se que o público-alvo da maioria deles eram as autoridades públicas e os pesquisadores, o que poderia indicar uma boa capacidade de produção de conhecimento e de monitorização do fenômeno ou território observado, mas revelava um distanciamento dos atores locais.

Assim, vale resgatar da pesquisa de Lafuente e Sellés (1988) sobre o Observatório de Cádiz (1753 a 1831), Espanha, que a legitimidade científica dos observatórios astronômicos pioneiros dependia não só do reconhecimento acadêmico de suas descobertas, mas também, da utilidade do conhecimento produzido e da capacidade de comunicá-lo amplamente para a sociedade. Um ensinamento que parece válido para os observatórios atuais.

Os estudos realizados, até ao momento, sobre as plataformas informacionais e interativas acima referenciados apontam para a necessidade de as interações por elas propostas serem baseadas nas especificidades de seus vários interlocutores: habilidade técnica, interesse político, disponibilidade para envolvimento etc. Ressaltam, também, que o manuseio de informações, a produção de indicadores e de ferramentas para visualização de dados exprimem uma visão específica de cidade que não é neutra.

[70] Disponível em: < http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/>. Acesso em: 29 out. 2018.
[71] Disponível em: < https://landsense.eu/>. Acesso em: 29 out. 2018.
[72] Disponível em: < https://oidp.net/pt/>. Acesso em: 29 out. 2018.
[73] Disponível em: < https://observatorio-lisboa.eapn.pt/>. Acesso em: 08 nov. 2018.
[74] Disponível em: <https://kumu.io/sobreurbana/taxonomia-de-observatorios>. Acesso em: 05 nov. 2018.

Para o desenho de uma plataforma para o BIP/ZIP, objetivo maior do estudo em curso, as pesquisas prévias realizadas junto a seus atores (Farias, Paio, Falanga, 2018), identificaram as seguintes demandas: (1) monitorização de seus efeitos nos territórios; (2) fortalecimento das redes e práticas de colaboração; (3) maior inclusão dos cidadãos em seus processos; e (4) capacidade de retroalimentação do programa e suas ferramentas a partir de seu exercício e aprendizagens. Neste sentido, tornou-se pertinente uma leitura das diferentes plataformas estudadas, com o objetivo de contribuir para o desenho informado do OBZ.

METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo decorre em três fases: (1) leitura de casos paradigmáticos a partir de seus sítios eletrônicos e bibliografia de referência; (2) entrevistas com representantes dos mesmos; e (3) organização da informação coletada em um quadro comparativo estruturado em categorias de análise. O objetivo é tirar apontamentos para o desenho do OBZ, tendo em conta suas demandas e expectativas.

A escolha dos quatro casos paradigmáticos baseia-se em seu foco nas questões urbanas ou de políticas públicas, na existência de reflexões críticas em estudos acadêmicos sobre a plataforma e em sua existência ativa. Desta forma, foram analisados: *MediaLab Prado*, enquanto laboratório cívico; *Dublin Dashboard*, enquanto plataforma de dados abertos; *Decidim Barcelona*, enquanto tecnopolítica; e o *Observatório de Luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa*; todos eles já apresentados na seção anterior.

O estudo de classificação tipológica e taxonômica apresentados na seção anterior permitiu a identificação de três grandes campos na formação do conteúdo essencial de uma interface: (1) interlocutores (administradores, público-alvo, redes de colaboração); (2) dispositivos para interação (objetivos, ferramentas, serviços); e (3) dispositivos para organização da informação (coleta de dados, processamento, armazenamento, canais de distribuição). Assim, propõe-se elaborar um quadro comparativo com a informação coletada sobre os casos paradigmáticos em bibliografia de referência, sítios eletrônicos e entrevistas, considerando tal estrutura como conteúdo fundamental.

Nas entrevistas, sugeriu-se questionar sobre o contexto de criação das plataformas, seus objetivos, formas de participação, de cooperação e autonomia dos atores locais, as implicâncias no território, a produção de conhecimento, o papel das ferramentas digitais, questões sobre sua sustentabilidade e os maiores desafios na sua implantação.

O estudo realizado possibilita um aprofundamento do conhecimento sobre as plataformas informacionais e interativas da cidade contemporânea, na medida em que ambiciona entender a contribuição de diferentes dispositivos para idealizar uma plataforma útil, principalmente, para cidadãos e iniciativas locais.

RESULTADOS

Dublin Dashboard

Produto do *Programmable City Project*[75], executado na Maynooth University, entre 2013 e 2018, que objetivou investigar criticamente os *softwares* e dados típicos das *smart cities*, resultando nesta aplicação para a cidade. A plataforma partiu da expansão das possibilidades do já existente *All-Island Research Observatory*[76], combinando suas funcionalidades a outros indicadores, análises comparativas e dados em tempo real, tendo como princípios norteadores: amplo acesso a todos os elementos da plataforma; dados abertos e carregáveis; aplicações de fácil utilização; site interativo aberto à exploração dos dados (Kitchin, Maalsen e McArdle, 2015). A versão atual da plataforma oferece a visualização de dados em tempo real, mapas temáticos, questões afetas ao planejamento da cidade, acesso a diversas *apps* e aos silos de armazenamento dos dados disponibilizados (Dublin Dashboard, 2018).

Brian Moran[77], entrevistado sobre a plataforma, destacou que os projetos de pesquisa que estão em sua origem investigam os modos como a produção de dados e códigos traduzem nossa forma de entender as cidades, de vive-las e, assim, produzir '*smart cities*'. Atuam sobre três pontos chave: produção de dados de qualidade; visualização desses dados e formas de interação; análise e modelagem de dados. Consideram três tipos de usuários, aos quais calibram as ferramentas disponibilizadas: usuário iniciante, usuário final primário e usuário avançado. *Dublin Dashboard* pode ser utilizado por cidadãos, como forma de acesso a informação sobre sua cidade e engajamento em suas questões, por gestores da cidade, na operação e monitorização de serviços públicos, e por decisores políticos. Dentre as ferramentas digitais utilizadas estão os mapas interativos, ferramentas para visualização de dados urbanos, análise e modelagem espacial, realidade virtual e modelagem arquitetônica. Quanto aos principais desafios, Moran ressaltou a dificuldade em conseguir 'bons dados', ou seja, dados abertos, completos, válidos, precisos, com boa cobertura e com suficiente meta dados.

Decidim Barcelona

Decidim comporta a criação e discussão de propostas, convocatória e publicação de atas de encontros presenciais, debates com atores públicos, aberturas de protocolos para visualização de dados e várias outras funcionalidades. Os usuários da plataforma (participantes visitantes, registrados ou verificados) interagem através de espaços de participação (iniciativas, processos, órgãos, consulta) dotados de componentes com funcionalidades específicas (encontros, propostas, enquetes, votações, comentários, acompanhamentos). Sua versão mais conhecida, *Decidim Barcelona*[78], funciona como uma parceria público-comum, onde sua sustentabilidade é assegurada pelo *Ayuntamiento* de Barcelona, mas seu design é produto de uma ampla colaboração que extrapola o território da cidade (Barandiaran et al., 2017).

[75] Disponível em: http://progcity.maynoothuniversity.ie/about/. Acesso em: 02 nov. 2018.
[76] Disponível em: < http://www.airo.ie>. Acesso em 02 nov. 2018.
[77] Brian Moran é membro integrante do projeto *Building City Dashboard* (complementar ao *Programmable City Project*), que coordena os *dashboards* de Dublin e Cork, na Irlanda.
[78] Disponível em: < https://www.decidim.barcelona/>. Acesso em 26 out. 2018.

Refletindo sobre *Decidim*, Pablo Aragón[79] destacou o caráter tecnopolítico da plataforma que, afirma, não é só um código informático, mas também um processo de 'liberdade democrática', cujos princípios vão além das questões técnicas, incluindo questões políticas, filosóficas e ontológicas da participação. Ressalta que a plataforma está desenhada para diferentes usos e escalas, tenta ser suficientemente versátil para dar complexidade aos processos e à organização, hibridizando a participação virtual com encontros e interações situadas no território. Para Aragón, as ferramentas digitais – destacadamente a internet que possibilita a discussão massiva entre diferentes escalas, *apps* para formação de assembleias e encontros, para edição colaborativa etc.- devem ser sempre pensadas para melhorar ou complementar uma capacidade, nunca para suplantar. Reconhece como desafio a dificuldade de documentar toda informação que é gerada e a exigência por clareza na comunicação. Por outro lado, sugere que a informação armazenada na plataforma pode ser lida como uma memória coletiva da cidade e seus espaços de debates podem ser estudados não só como espaços de discussão, mas também para ver as diferentes sensibilidades expostas sobre uma determinada temática. Ressalta ainda, que a plataforma permite acompanhar o andamento dos processos e verificar quais projetos foram ou não executados, fornecendo uma prestação de contas que é essencial para o engajamento dos participantes. Em Barcelona, *Decidim* funciona através de um convênio com o *Ayuntamiento*, mas por se tratar de um projeto de licença livre, seus cocriadores utilizam-no de várias maneiras para a sua autonomia, abrindo espaço para a atuação de diversos profissionais, como designers, consultores e pesquisadores. "Para mim a sustentabilidade de uma ferramenta digital passa pela governança de uma comunidade que o entenda", finaliza.

MediaLab Prado

Inicialmente chamado *MediaLab Madrid*, foi criado em princípios dos anos 2000 pelo *Ayuntamiento* de Madrid, em resposta a um grupo de ativistas culturais e profissionais que questionavam o tipo de políticas públicas culturais, espetaculares e consequentemente gentrificadoras, que estavam sendo aplicadas àquela época à cidade (Valladares, 2016). Suas primeiras atividades consistiram em oficinas abertas aos cidadãos, que integravam produção artística com investigação científica. Atualmente, suas atividades são coordenadas por laboratórios – PrototipaLab, ParticipaLab, InciLab, DataLab, CiCiLab, AvLab (MediaLab Prado, 2018). As interações no MediaLab Prado funcionam a partir de convocatórias abertas de projeto – para a proposição de projetos ou para a colaboração com algum deles – e pela mediação feita por *experts* na realização desses projetos. As atividades acontecem em espaço físico bem equipado e instalado em localização acessível na malha da cidade.

Em entrevista concedida para esta investigação, Antonio Lafuente[80] destacou a grande pressão por entregas finais da qual sofrem os espaços de experimentação. Ressaltou que um grande desafio do atual regime neoliberal é separar, na inovação, o

[79] Pablo Aragón é coordenador do Laboratori d'Innovación Democrática, um espaço comum de investigação que contribui a codesenhar *Decidim*.
[80] Antonio Lafuente García é pesquisador do Centro de Ciências Humanas e Sociais do Conselho Superior de Investigações Científicas da Espanha. Fundou o *Laboratorio del Procomún*, um dos mais importantes *labs* do MediaLab Prado, dissolvido em 2017.

momento da aprendizagem do momento do impacto, dando à aprendizagem o tempo que lhe é necessário para que se aprenda com os erros e fracassos. O entrevistado sugeriu ser preciso criar uma 'pedagogia', encontrar novas metáforas que nos permitam defender a cultura livre e experimental, e arriscou uma comparação da inovação com uma bacia hidrográfica: "Não haverá nunca rios navegáveis se não houver os rios pequenos que lhes dão corpo". Sobre a importância das ferramentas digitais, Lafuente apontou algumas possiblidades por elas abertas: (1) formação e articulação de comunidades; (2) mescla de produções; e (3) o questionamento da propriedade intelectual. Explicando que, no *MediaLab Prado*, são produzidos dois tipos de conhecimento: formas originais de organização – modos de colaborar à distância, esporadicamente, intermitentemente, etc. – e novos objetos úteis que "passam a compor uma forma de estar no mundo". Muitos grupos continuam a atuar após os trabalhos realizados no *MediaLab Prado*, em projetos mais mutualistas e abertos, numa cultura diferente do que se experimentava antes com o voluntariado ou a benevolência. Sobre as convocatórias de projetos, explicou que servem como forma de captar heterogeneidade e de reunir pessoas não pelo que as une ou separa, mas pelo que são capazes de fazer juntas.

Observatório de Luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa

Criado em 2006 pela representação portuguesa da Rede Europeia contra a Pobreza (EAPN/PT), o OLCPL tem financiamento contínuo assegurado pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e objetiva produzir conhecimento sobre a situação social da cidade, capaz de influenciar decisões e ações políticas para a inserção de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Explorando diversas metodologias e fontes de dados, o OLCPL pretende não só observar o fenômeno da pobreza em Lisboa, mas também estar atento às tendências que se avizinham (ESTIVILL, 2007). Assim, a partir de dados oficiais de diversas fontes, recortes geográficos e escalas, elabora 'retratos' da cidade e análises comparativas, disponibiliza seu banco de dados de forma aberta, publica relatórios, estudos sistemáticos, infografias, vídeos e ensaios fotográficos, e promove debates e encontros presenciais entre diversos atores. Em consonância com acordos supranacionais como o Pilar Europeu dos Direitos Sociais[81] e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável[82], iniciou recentemente a articulação de diversos setores da governança local e nacional numa campanha para a construção de uma Estratégia Nacional para a Erradicação da Pobreza (OLCPL, 2018).

Catarina Cruz[83], entrevistada sobre o OLCPL, relatou a dificuldade de alguns países assumirem o problema da pobreza como uma realidade em seus territórios, ou mesmo como um problema comunitário, o que dificultou a implantação de um observatório a nível europeu sobre a Luta contra a Pobreza, objetivo inicial da EAPN. Partindo então de um observatório local em Lisboa, preferiram não se ligar diretamente nem à academia, nem ao governo, em busca de maior autonomia e proximidade com o terreno. Em seus estudos, misturam abordagens quantitativas com qualitativas, além da

[81] Acordo europeu que estabelece 20 princípios fundamentais sobre os 'novos direitos' dos cidadãos. Mais informações em: < https://bit.ly/2ATRnkc>. Acesso em 08 nov. 2018.
[82] 17 objetivos que resumem a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, uma iniciativa das Nações Unidas. Mais informações disponíveis em: < https://bit.ly/2Du7bg7>. Acesso em: 08 nov. 2018.
[83] Catarina Cruz é socióloga e integra a equipe do OLCPL.

'observação participante', e exploram ferramentas digitais simples para a organização e visualização da informação. Sobre a coleta de dados, revela a dificuldade em conseguir dados micro dimensionais, devido à escassez de recursos com que trabalham as organizações sociais que os produzem, mas também devido a uma 'barreira cultural' quanto à partilha de dados. Tal situação exige persistência e articulação com muitas organizações, com as quais são, por vezes, estabelecidos protocolos para a recolha de dados trimestrais e de forma contínua, de modo permitir a visualização da evolução dos indicadores. Considera que o maior desafio do OLCPL é comunicar adequadamente e de forma sedutora com seus diferentes públicos. Desde 2017 estão articulando a implantação de um Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza em Portugal.

Quadro comparativo e discussão

Os dados coletados foram organizados segundo categorias que compõem os três campos fundamentais de uma interface (Tab. 1). A identificação dos interlocutores parte dos atores utilizados por Farah (2011), assim como a identificação dos objetivos parte daqueles levantados por Silva et al. (2013) sobre observatórios, adaptando-os à realidade da amostra. As outras categorias aglutinam características em subcategorias compatíveis entre si.

Tabela 1- Caracterização das plataformas estudadas.

Categorias		Observatório **de Luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa**	Plataforma de dados abertos - **Dublin Dashboard**	Laboratório Cívico - **MediaLab Prado**	Tecnopolítica - **Decidim Barcelona**
Interlocutores	Admin	Rede Internacional	Iniciativa Local	Ator Público	Iniciativa local
	Colabora.	Administração pública Iniciativas locais	Administração pública	Iniciativas locais Pesquisadores	Pesquisadores Profissionais Cidadãos Administração pública
	Público-alvo	Cidadãos Iniciativas Locais Administração Pública Pesquisadores	Cidadãos Iniciativas Locais Administração Pública Pesquisadores Profissionais Empresas	Cidadãos Iniciativas locais Administração pública Pesquisadores Profissionais	Cidadãos Administração pública
	Redes	Rede Europeia de Luta contra a Pobreza – EAPN/PT Rede de Desenvolvimento Local de Base	Building City Dashboard	Programa de Inovação Cidadã da Secretaria Geral Iberoamericana	Decidim MetaDecidim GitHub

		Comunitária de Lisboa			
Interação	Objetivos	Indicadores Monitoramento Convergência / articulação	Indicadores Monitoramento	Convergência / articulação Participação / diálogo Capacitação	Participação / diálogo Convergência / articulação
	Serviços	Produção / divulgação de indicadores Visualização de dados Análise comparativa Conferências / encontros	Produção / divulgação de indicadores Visualização de dados Análise comparativa	Projetos	Realização de inquéritos Conferências/ encontros Grupos de trabalho Processos participativos
	Ferramentas	Mapas Gráficos / infográficos Censo / indicadores estatísticos Encontros Vídeos / fotografias	Mapas Gráficos / infográficos Censo / indicadores estatísticos	Convocatória Mediação	Encontros Propostas Enquetes Votações Comentários Acompanhamentos
	Ambien	Sede física própria Sítio eletrônico Redes sociais	Sítio eletrônico	Sede física própria Sítio eletrônico Redes sociais	Sítio eletrônico Espaços públicos
Informação	Coleta	Dados oficiais Levantamento próprio	Dados oficiais	Dados oficiais Levantamento próprio Sensing	Dados oficiais
	Processa.	Indicadores Visualização Produtos / serviços	Indicadores Visualização	Produtos / serviços Ativismo Estudos / projetos	Ativismo
	Armazen.	Banco de dados aberto	Banco de dados aberto Banco de dados de terceiros	Banco de dados restrito	Banco de dados aberto
	Distribui.	Sítio eletrônico Redes sociais	Sítio eletrônico	Direta ao público-alvo Sítio eletrônico Redes sociais	Sítio eletrônico

Fonte. Das autoras.

A Tab. 1 mostra a diversidade de atores envolvidos na administração e no uso dos serviços oferecidos pelas plataformas analisadas, também a inserção de todas elas em redes mais amplas de colaboração. Com a exceção de *Dublin Dashboard*, cujo âmbito é mais técnico, as plataformas objetivam convergir discussões, articulando mais diretamente seus diferentes públicos-alvo para ações no terreno – em encontros, conferências, projetos, grupos de trabalho etc. Enquanto o observatório e a plataforma de dados concentram-se na produção e visualização de indicadores, o laboratório cívico e a tecnopolítica facilitam o ativismo. Vê-se, ainda, a centralidade da internet na distribuição da informação.

Como contribuição para melhorar o desempenho dos observatórios, sugere-se apostar em atividades que promovam encontros presenciais entre diversos atores, buscando maior proximidade com as realidades observadas e tentando perceber melhor as necessidades do público-alvo. Para tanto, é necessário apresentar-se em linguagem acessível e adequada a cada tipo de público-alvo, e oferecer capacidade de resposta às interações provocadas. A diversificação de atores nas redes de administração e colaboração, bem como a diversificação de fontes de financiamento são importantes dicas para a autonomia da plataforma e a pluralidade de visões que a compõem. A capacitação para o manuseio de ferramentas digitais para a organização e visualização de informação, de forma clara e amplamente acessível, parece essencial para atender as exigências por profissionalização na ação cidadã.

Considerando os problemas identificados no programa BIP/ZIP (seção 2.5), sugere-se buscar nas plataformas de dados abertos ferramentas adequadas para levantamento, combinação, visualização e análise de dados, além de monitoramento em tempo real das ações realizadas nos territórios. Tanto para as ferramentas de manuseio da informação e produção de conhecimento, quanto para o desenho (código) da plataforma em si, sugere-se buscar a contribuição dos dispositivos tecnopolíticos cocriados e cogeridos, buscando maior equilíbrio entre os domínios de poder que atuam na plataforma (*back and front*). As práticas realizadas nos laboratórios cívicos (elaboração de projetos com mediação e engajamento de redes de colaboração), podem ser úteis para uma maior sinergia entre iniciativas locais, tendo os GABIPs como meios e agentes facilitadores. Das práticas de maior êxito dos observatórios, sugere-se buscar ferramentas que ampliem técnicas e dinâmicas para coleta de dados; disponibilizar bancos de dados de forma aberta; dispor de diversas formas de comunicação e documentação, orientada para os diferentes públicos-alvo; oferecer-se enquanto ambiente para discussão *on line* e *in situ*.

NOTAS FINAIS

A análise revela a diversidade de ferramentas e metodologias experimentadas pelas várias interfaces que informam e interagem na cidade contemporânea, podendo contribuir para que o OBZ seja um instrumento mais atraente, potente e eficaz para o desenvolvimento local em Lisboa.

A utilização criativa e inclusiva de tecnologias digitais, pode potencializar as funcionalidades do OBZ, especialmente na organização e visualização interativa e em tempo real de dados e em novas formas de trabalhar e colaborar – à distância, em rede e em simultâneo. Internet, *wireless, smartphones*, georreferenciamento e outros

dispositivos permitem a utilização de dados comportamentais, quantitativos e qualitativos, hoje em dia mais utilizados por marcas do que por iniciativas cidadãs. Outras ferramentas permitem ainda a simulação e predição de cenários.

A investigação em curso afirma o poder das TICs como forma de apoio otimizado à continuidade dos processos físicos desenrolados pelas coletividades nos territórios, em foco no OBZ. No entanto, alerta para a manipulação potencial de dados e redes, no ambiente digital, o que exige um posicionamento crítico frente a essas ferramentas e a clareza de que estarão sempre a serviço de um posicionamento ideológico que deve ser honestamente comunicado, senão previamente pactuado entre seus interlocutores.

AGRADECIMENTOS:

À Bolsa de Mérito 3º Ciclo concedida pela ISTA-Escola de Tecnologias e Arquitetura do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa à pesquisa 'Observatório BIP/ZIP: Mediações digitais para o desenvolvimento local em Lisboa', da qual este artigo é peça integrante. Agradecimentos especiais aos entrevistados: Antonio Lafuente, Pablo Aragón, Brian Moran, e Catarina Cruz.

REFERÊNCIAS:

BALTAZAR, A. P. Cyberarchitecture: the virtualization of architecture beyond representation towards interactivity. London: Bartlett School of Architecture, 2009.
BARANDIARAN, X.; CALLEJA-LÓPEZ, A.; MONTERDE, A.; ARAGÓN, P.; LINARES, J.; ROMERO, C.; PEREIRA, A. Decidim: redes políticas y tecnopolíticas para la democracia participative. Recerca - Revista de Pensament i Anàlisi, n. 21, 2017. ISSN: 1130-6149 – pp. 137-150. doi: http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.8.
CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede. 18ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017.
CIUDADANÍA 2.0. Laboratorios ciudadanos: espacios para la innovación ciudadana. XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefas e Jefes de Estado y de Gobierno. Veracruz / Mexico, 2014.
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL (DMHDL). Good Practice Summary–Lisbon Local Development Strategy for Neighbourhoods or Areas of Priority Intervention (BIP/ZIP): an integrated toolbox. 2017. Disponível em: <http://urbact.eu/in>. Acesso em: 20 set. 2018.
DUBLIN DASHBOARD. City Intelligence. Disponível em: <http://www.dublindashboard.ie/pages/index>. Acesso em: 02 nov. 2018.
ESTIVILL, J. Panorama dos Observatórios de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social – Contributos para o Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Rede Europeia Anti-pobreza. Barcelona, 2007.
FALANGA, Roberto. From citizens' participation to co-governance: Is the road to hell paved with good intentions? In: MARINA, Ognen; ARMANDO, Alessandro (ed.). Projects for an Inclusive City: Social Integration through Urban Growth Strategies. Skopje: City of Skopje, 2015.
FARIAS, Ana C. C. Conhecer os observatórios: Uma taxonomia para caracterização e análise de interfaces. Artigo apresentado em: 2nd OIKONET Postgraduate Workshops. GLOBAL DWELLING: Intertwining Community, Sustainability and Technology. Lisboa: ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, 2018.

FARIAS, Ana C. C.; PAIO, Alexandra; FALANGA, Roberto. O que é uma interface? A perspectiva dos agentes locais, no desenho do Observatório BIP/ZIP. Artigo apresentado em PNUM'18: A Produção do Território: Formas, Processos, Desígnios. Porto: Universidade do Porto, 2018.
FERREIRA, Andreia Cristina; SILVA, Lígia Torres; RAMOS, Rui Rodrigues. Urban Observatories, Tools for Monitoring Cities. EEESD '12 - 8th WSEAS International Conference on Energy, Environment, Ecosystems and Sustainable Development, pp. 259-264, 2012. ISBN: 978-1-61804-088-6
KITCHIN, Rob; MAALSEN, Sophia; MCARDLE, Gavin. The Praxis and Politics of Building Urban Dashboards. The Programmable City, Working Paper 11, 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2608988>. Acesso em: 24 out. 2018.
LAFUENTE, A.; SELLÉS, M. El Observatorio de Cádiz (1753-1831). Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto de Historia y Cultura Naval, 1988.
MEDIALAB PRADO. Disponível em: <https://www.medialab-prado.es/>. Acesso em: 31 out. 2018.
MORAIS, Neiara de. O surgimento dos observatórios de políticas públicas no Brasil e em Portugal. Comunicação apresentada em: III Colóquio de Doutorandos/as do CES. Coimbra C – "estado de sítio, Estados sem sítio". Coimbra, 2012.
OBSERVATÓRIO DE LUTA CONTRA A POBREZA NA CIDADE DE LISBOA (OLCPL). Disponível em: < https://observatorio-lisboa.eapn.pt/>. Acesso em: 08 nov. 2018.
PATO, Isabel; PEREIRA, Margarida. Segregação territorial, conhecimento estatístico e governação urbana. Leitura foucaultiana dos casos de França e de Portugal. In: Caderno Metrópoles, v. 15, n.29, pp. 77-97, São Paulo, 2013.
ROSETA, Helena. Pequeno programa, grande lição. In: Câmara Municipal de Lisboa. Dentro de ti, ó cidade. Energia BIP/ZIP. Lisboa: s.n., 2013.
SEIXAS, J.; TULUMELLO, S.; CORVELO, S.; DRAGO, A. Dinâmicas sociogeográficas e políticas na Área Metropolitana de Lisboa em tempos de crise e de austeridade. Caderno Metrópoles, São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 371-399, 2015.
SILVA, A. W. L. da; NETTO, M.; HELOU FILHO, E. A.; SELIG, P. M. Observatórios de Informação e Conhecimento: Discutindo Bases Conceituais e Perspectivas de Efetividade. IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Rio de Janeiro, 2013. ISSN 1984-9354.
STALDER, Felix. Between democracy and spectacle. The front and the back of the social web. In: MANDIBERG, Michael (ed.). Social Media Reader. New York University Press, 2012. pp. 242-256. Disponível em: < http://felix.openflows.com/print/223>. Acesso em: 09 nov. 2018.
TORET MEDINA, J. (coord.). Tecnopolítica Y 15M: La potencia de las multitudes conectadas. Un estudio sobre la gestación y explosión del 15M. Barcelona: UOC Ediciones, 2015.
UN-HABITAT. A Guide to Setting Up an Urban Observatory. United Nations Human Settlements Programme. s.l., 2015. Disponível em: <https://unhabitat.org/a-guide-to-setting-up-an-urban-observatory_2015/>. Acesso em: 09 nov. 2018.
VALLADARES, M. E. C. Los Laboratorios Ciudadanos. Um estúdio de caso: el MediaLab-Prado y su impacto em el ámbito local. Máster de investigación em Gentión Cultural. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2016.

QUIJANO, P. R. Laboratorios ciudadanos y humanidades digitales. Digital Humanities Quarterly, Vol. 12, N. 1, 2018.

VIA MANGUE: CRÔNICA DE UMA GENTRIFICAÇÃO ANUNCIADA?

Ana Rúbia Ferraz Mendes

mestranda em Desenvolvimento Urbano (MDU/UFPE)
anarubiaferraz@gmail.com

Danielle de Mello Rocha

Professora de Planejamento Urbano e Regional (DAU/UFPE)
dmrocha.ufpe@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo levantar questões sobre as reorganizações socioespaciais planejadas e ocorridas na zona sul da cidade do Recife, com foco na concretização do projeto da Via Mangue e seus impactos no bairro do Pina. Questiona-se aqui se a construção da via se insere em um processo gentrificatório, considerando o contexto histórico e territorial do empreendimento.

Frente ao cenário neoliberal, iniciamos por apresentar o fenômeno da gentrificação como **possibilidade** dentro do recorte de estudo e refletimos, em especial, sobre o papel do Estado e dos promotores imobiliários. Em seguida, trazemos o **contexto** regulatório do Recife favorável a esses últimos, construído com grande aproximação entre a esfera estatal e o mercado, os chamados planos estratégicos.

Isto posto, adentramos na problemática da pesquisa relacionada às motivações e aos efeitos que envolvem uma grande obra como a Via Mangue, os quais consideramos **anúncios** de possíveis substituições de população, uma vez que os associamos às mudanças imobiliárias ocorridas a partir dos anos 2000 no bairro do Pina.

Finalmente, fazemos um balanço dos condicionantes específicos da área em estudo e pontuamos os principais fatores que nos levaram a conclusão de que, apesar de iniciado, o processo gentrificatório teve obstáculos para se consolidar de forma mais ampla no bairro do Pina.

A POSSIBILIDADE: PROCESSOS GENTRIFICATÓRIOS

Um dos fenômenos urbanos capitalistas largamente estudados se relaciona à expulsão de populações em decorrência de valorizações imobiliárias. A ele a pesquisadora inglesa Ruth Glass (1964) deu o nome de *gentrification*.

Surgido em um contexto de crise do fordismo na Inglaterra dos anos 1960, o conceito de gentrificação expandiu suas abordagens até chegar aos trópicos bem depois, já no auge do Neoliberalismo global. Fortemente influenciada pelas experiências europeias e americanas, as apropriações latinas do termo fizeram a tradução ganhar outros contornos, associados especialmente às políticas de reabilitação de centros históricos. (JANOSCHKA et al., 2014; MENDOZA, 2016).

A partir de uma certa perspectiva crítica, pode-se dizer que áreas de atributos construtivos coloniais passaram a discutir sua recolonização pelas elites através de um conceito consolidado exatamente pelos primeiros colonizadores. Por outro lado, a versão aportuguesada da palavra, gentrificação, está inegavelmente presente nos argumentos dos movimentos sociais, tendo seus significados difundidos a partir, inclusive, dos discursos de luta, resistência e reivindicações. Logo, este trabalho não se propõe a rejeitar o conceito, mas sim a apropriá-lo e entendê-lo dentro da realidade a ser estudada: latina, brasileira e recifense.

Em uma primeira aproximação, trazemos a definição de Clark (2005) que, de forma generalista, parece ser capaz de compreender as variantes territoriais:

> Gentrificação é um processo o qual envolve uma mudança na população de usuários dos imóveis, de modo que os novos usuários são de um status socioeconômico mais elevado do que os anteriores, agregando também mudanças no ambiente construído através de reinvestimentos no capital fixo. Quanto maior a diferença de status

> socioeconômico, mais o processo é notável e, ademais, quanto mais poderosos são os novos usuários, mais marcadas serão as concomitantes mudanças no ambiente construído. Não importa onde nem quando. Qualquer processo de mudança que se adeque a essa descrição é, no meu entendimento, gentrificação.[84] (CLARK, 2005, p. 25, tradução nossa)

Ao deslocar os contextos históricos e socioespaciais, como analisar tal fenômeno sem correr o risco de uma transposição inadequada do conceito? Pontuamos que existem semelhanças notáveis entre diferentes países. Isto porque a faceta capitalista da acumulação urbana e das estratégias de valorização e desvalorização dos solos está tanto nos países centrais quanto nos periféricos dentro do contexto global. Ou seja, a globalização dos processos neoliberais levou consigo também os fenômenos urbanos, e é a partir daí que aproximamos os casos.

Ao mesmo tempo, percebe-se uma variedade de forças motrizes e de recomposições urbanas produzidas dependendo de onde o território em estudo está inserido, e nisso a posição geopolítica tem influência fundamental. Dessa forma, dinâmicas imobiliárias, noções de informalidade, de vizinhança e até mesmo o desenvolvimento de Estado podem tomar sentidos diferentes a depender dos territórios (LEES; SHIN; LÓPEZ-MORALES, 2016).

Para iniciar os contrapontos entre contextos distintos, recuperamos o fenômeno nas suas origens anglo-saxãs, caracterizado por transformações físicas de pequena escala, promovidas pelos próprios consumidores finais, sendo estes oriundos de uma classe de alto status social e cultural. Esses casos foram considerados específicos e espontâneos, consequências do momento político e econômico de crise do Estado de bem estar social, onde a burguesia - relativamente empobrecida - buscou morar novamente nos bairros centrais, na época largamente desvalorizados e ocupados por operários, mas interessantes do ponto de vista de localização e simbólico-construtivo (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006).

A partir dos anos 1980, o significado de gentrificação se expande e os estudos urbanos a apresentam com uma outra escala, de modo que esta se torna estratégia de política urbana neoliberal em cidades europeias e americanas, promovida e planejada pelo Estado (SMITH, 1996; 2006).

Melhorias no estoque construtivo, na urbanidade e na segurança de áreas degradadas, além da promoção de uma “mistura social” foram alguns dos principais argumentos usados em defesa das ações que se seguiram nos países centrais (ATKINSON, 2004). Entretanto, a dimensão que tomou explicitamente o protagonismo dos processos foi a dinamização econômica das áreas, seja em relação às atividades comerciais ou de serviços promovidas no território ou ao próprio mercado imobiliário.

Enquanto isso, a primeira onda de estudos gentrificatórios na América Latina, focados nas reabilitações urbanas dos anos 1990, está inserida em um contexto de

[84] *Gentrification is a process involving a change in the population of land-users such that the new users are of a higher socio-economic status than the previous users, together with an associated change in the built environment through a reinvestment in fixed capital. The greater the difference in socio-economic status, the more noticeable the process, not least because the more powerful the new users are, the more marked will be the concomitant change in the built envi-ronment. It does not matter where, it does not matter when. Any process of change fitting this description is, to my understanding, gentrification.*

estabelecimento do ideário neoliberal por esses países, onde há grande influência dos organismos multilaterais sobre as políticas. Já mais recentemente, os estudos se debruçaram sobre os momentos de consolidação dos mecanismos neoliberais, em meio a disponibilidade de recursos e desregulamentações dos Estados (MENDOZA, 2016). É nesse contexto que as análises desenvolvidas no artigo também buscam respaldo.

Ao possuir o caráter de política urbana, as ações gentrificatórias de consolidação do neoliberalismo nos países periféricos costumam adquirir grandes escalas, frequentemente associadas a renovações urbanas (de áreas consideradas degradadas), grandes projetos urbanos (GPUs) e megaeventos (eventos esportivos, exposições). Constata-se que nos países periféricos a gentrificação foi promovida pela esfera estatal desde o princípio (JANOSCHKA et al., 2014), uma vez que o mercado imobiliário possui uma dinâmica diferente e menos intensa que a de um país central. Portanto, é comum que as análises sobre o fenômeno na América Latina destaquem o papel central do Estado e analisem sua fundamental atuação para que o processo gentrificatório ocorra.

A esfera estatal se apresenta como um agente que pode conciliar diversas funções dentro de um processo gentrificatório, podendo ser proprietário dos imóveis que recebem intervenções, interventor/construtor principal sobre o meio ambiente construído através de obras públicas e, além disso, geralmente opera como um importante investidor sobre as ações urbanas a serem executadas, seja com capital financeiro ou capital fixo (CORREIA, 1995).

Entretanto, uma função fundamental e exclusiva do Estado é a de regulação das operações, tornando-o o mediador das dinâmicas de gentrificação. A regulação urbana pressupõe um conjunto de políticas e instrumentos sobre o desenvolvimento das cidades a qual direciona a quem às ações vão servir e de que forma os ônus e os bônus serão repartidos. As legislações urbanísticas definem de que forma o mercado imobiliário atuará em certas áreas, além da possibilidade de incidir sobre os lucros obtidos. Nos casos de gentrificação é constatada uma prevalência de interesses particulares e hegemônicos, com prejuízos às populações mais vulneráveis previamente residentes nas áreas de intervenção.

A importância das ações do Estado, especialmente como mediador, não deve encobrir o fato de que os promotores imobiliários privados são, com frequência, os grandes gentrificadores dos territórios (LÓPEZ-MORALES, 2013), e aqui trazemos especialmente para o recorte brasileiro[85]. Explicamos: se entendermos os gentrificadores como os agentes que modificam o meio construído em descompasso com as populações existentes, provocando riscos de substituição do perfil populacional, temos três principais possibilidades de gentrificadores: os usuários residentes finais, o Estado e os promotores imobiliários.

Por conta da dinâmica imobiliária, os usuários residentes possuem interferência limitada na gentrificação de grande escala dos casos brasileiros, especialmente no que se refere aos casos de maior impacto, como megaeventos e GPUs. Uma provável exceção é a gentrificação periférica (NOVAES, 2018) que ocorre em favelas, principalmente no Rio de Janeiro, onde o mercado informal dita dinâmicas específicas,

[85] Nossa análise foi impulsionada pelas análises de López-Morales (2013), o qual constata que os grandes gentrificadores chilenos também são os promotores imobiliários (*desarrolladores inmobiliarios*).

mas esses casos não tiveram a magnitude dos outros, pelo menos por enquanto. Por outro lado, o Estado assume diversas ações que modificam o meio construído e de fato pode ser identificado como gentrificador. Ações públicas que removem populações urbanas vulneráveis relocando-as nas periferias das cidades são bastante comuns nas cidades brasileiras, e as situações são as mais diversas: risco ambiental, obras públicas e até a própria política de provisão de casas.

Ainda que o Estado opere muitas ações e seja conivente com tantas outras, destacamos que os grandes benefícios com a substituição da população e com a ampliação da demanda solvável - possibilitando a realização de grandes lucros - são direcionados aos promotores imobiliários. As nossas cidades são retratos irrefutáveis do poder de modificação sobre o território e da influência sobre os interesses por trás das ações que esses agentes possuem.

No Recife, município do Nordeste brasileiro com situação periférica no país relativizada por sua condição de sede metropolitana e importância histórica e econômica regional, destacamos que a atuação dos promotores imobiliários viveu novos ares a partir dos anos 1990. Isso porque, assim como em outras cidades brasileiras, houve a construção de uma regulação estatal de incentivo e bastante alinhada com a ideologia dos planos estratégicos neoliberais, em busca de inserir a cidade na lógica global do capitalismo financeiro, disseminada ao redor do mundo capitalista.

O CONTEXTO: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Caracterizado pela produção industrial em massa e pela criação de uma sociedade de consumo, o modelo fordista entra em crise e, a partir da década de 1970, perde espaço para o regime de “acumulação flexível”, orientado por um outro sistema de regulamentação sociopolítica, baseado em políticas de fortalecimento do mercado a partir das instituições públicas: o neoliberalismo (THEODORE et al., 2009). Esse novo paradigma de desenvolvimento capitalista transforma profundamente as condições de competitividade das nações e dos territórios. A inovação, a qualidade dos produtos e serviços, a valorização do conhecimento e da informação nos processos tecnológicos e nos recursos humanos são os grandes impulsores dessa competitividade (ROCHA; DINIZ, 2015).

A partir da intensificação de políticas neoliberais e da integração competitiva do Brasil na economia global, o planejamento estratégico surge como uma cartilha a ser seguida pelas cidades, sobretudo as metrópoles, para as inserirem na rede urbana global (SASSEN, 1991). Esse tipo de planejamento, inspirado em experiências importadas de cidades europeias e americanas, tem orientado os órgãos governamentais a partir de uma visão de empreendedorismo urbano (HARVEY, 1994) onde, segundo esse ideário, a cidade torna-se uma mercadoria gerenciada por um empreendedor e seus potenciais são divulgados por estratégias de *marketing city* (SÁNCHEZ, 1999) a fim de atrair investidores externos a partir da “definição de um projeto de cidade que unifica diagnósticos, concretiza ações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos” (BORJA; CASTELLS, 1996).

Do ponto de vista das políticas públicas, Recife foi envolvida em uma produção considerável de planos estratégicos a partir da década de 1990. Tais planos revelavam a concepção da cidade e da metrópole ideal, abertas às relações globais da rede de

cidades e aptas a serem objeto de requalificações em áreas ditas estratégicas para o mercado imobiliário, cujas intervenções seriam financiadas por meio de parcerias com agentes privados (ROCHA; DINIZ, 2005). Desse modo, recuperamos três dos principais planos produzidos, os quais buscaram essa aproximação do capital público com o capital privado na promoção de políticas urbanas.

O primeiro deles é o **Projeto Capital** (1999) o qual, diretamente influenciado pela experiência catalã, constrói suas diretrizes em cima do discurso da globalização e da necessidade das cidades se prepararem para aproveitar dos consequentes fluxos de investimentos internacionais. Para tal, o plano desenvolve uma série de projetos para Recife distribuídos em cinco eixos: Recife - Cidade Cidadã, Recife - Cidade Competitiva, Recife - Cidade das Águas, Recife - Capital Cultural e Recife - Cidade Eficiente. O detalhamento dos eixos indica que a cidade deve assumir um papel empreendedor, assim como deve buscar explorar as especificidades locais em favor de sua colocação em cenários econômicos competitivos.

A competitividade é, portanto, o princípio estruturador explícito, sendo utilizada extensivamente ao longo dos objetivos e estratégias descritos. Desse modo, a promoção econômica se estabelece como a finalidade central, enquanto as melhorias na qualidade de vida urbana se justificam como condicionantes e colocadas de forma auxiliar para se chegar ao que seria o principal objetivo.

Poucos anos mais tarde, o **Plano Metrópole Estratégica** (2003) é publicizado, dessa vez utilizando a escala metropolitana para pensar a inserção de territórios estratégicos da RMR nos fluxos de capital internacionais. O discurso faz constantes associações entre a busca por crescimento econômico com a redução das desigualdades sociais e a competitividade aparece novamente como foco das intervenções, observada nos “vetores de desenvolvimento” apresentados:

> “Os três vetores de desenvolvimento - competitividade com inclusão social, habitabilidade e inclusão social, e sistema de gestão e planejamento metropolitano - devem se articular e interagir de modo a desencadear um processo de desenvolvimento sustentável que combina crescimento econômico, qualidade de vida para a população e conservação ambiental” (REYNALDO, 2005, p. 16, grifo nosso)

Em relação às intervenções propostas, o plano propõe a expansão de “ambientes de inovação”, além de serem estruturados projetos estratégicos, parte deles espacializados em territórios específicos considerados potenciais para atração de investidores privados. Uma dessas propostas territorializadas é o Projeto Recife-Olinda, cujas ideias para as frentes d’água das duas cidades se desdobraram em um robusto plano que também trazemos neste trabalho.

O **Projeto Recife-Olinda** enquanto plano independente (2006) foi fruto de parceria com consultores portugueses de referência em planejamento estratégico, com o objetivo de intervir urbanística e ambientalmente em um grande trecho de áreas próximas ao mar. Suas propostas giram em torno de uma remodelagem imobiliária aliada a atividades econômicas como turismo e produção de tecnologia da informação.

Principalmente comparado aos planos anteriores, o discurso é mais trabalhado sobre a democratização da cidade, contudo, o Projeto Recife-Olinda segue indissociando a prática urbanística da rentabilidade econômica (PONTUAL, 2007), de

modo a incentivar uma valorização imobiliária cujos bônus para o mercado são claros, mas as garantias para a coletividade não o são.

Nos interessa destacar que a ideia de competitividade, colocada de forma nítida ou não, privilegia a abertura aos grandes concentradores de capital em detrimento dos ganhos e das garantias das populações mais vulneráveis nas disputas pelos investimentos, o que se configura como uma contradição desses planos. Isto porque, em um ambiente competitivo, os que possuem mais oportunidades e condições de incidência se sobressaem, desta forma, como tantas intervenções interessantes do ponto de vista mercadológico não expulsaria os que possuem menos poder de barganha através das valorizações imobiliárias e suas consequentes reconfigurações socioespaciais? Que mecanismos ofereceriam garantias à maior parte da população? Os planos não esboçam respostas explícitas a essas perguntas.

Nenhum dos planos aqui trazidos teve sua implementação concretizada da forma como desenharam, mas é possível compreender que as diretrizes trabalhadas durante os processos seguiram influenciando a gestão urbana do Recife em favor dos promotores imobiliários. Outras formas de viabilizar as ideias do mercado para a cidade foram pensadas, como a estratégia de fragmentação dos projetos urbanos em "territórios da vez", onde casos como o Projeto Novo Recife (iniciado em 2012) e o Plano Específico para a Vila Naval (iniciado em 2014) são exemplos de atuações públicas de subsídio às ações privadas, por meio de adequações das regras urbanísticas com forte presença dos investidores, já previstas em planos anteriores.

Explicitamos, até então, a construção de componentes regulatórios favoráveis ao mercado imobiliário no Recife. Além da regulação, o Estado também proporciona investimentos em capital fixo - ou seja, intervenções urbanísticas que valorizam o espaço urbano - os quais estimulam a atuação dos promotores imobiliários. A partir disso, trazemos para nossas análises uma obra pública exemplo desse tipo de investimento: o processo de implantação da Via Mangue.

O ANÚNCIO: AS MUDANÇAS IMOBILIÁRIAS A PARTIR DA DÉCADA DE 2000

No início dos anos 2000, as disputas pelos territórios tiveram como ingrediente fundamental um momento de forte dinamização econômica nas dimensões nacional, regional e local. O comportamento da economia no país teve repercussões diretas no mercado imobiliário, o qual buscou aproveitar a oportunidade de disponibilidade de recursos e regulação favoráveis para ampliar a acumulação sobre o solo urbano.

As alternativas para aumentar essa acumulação pela construção civil passam por uma ampliação da zona de interesse do mercado imobiliário, a qual se relaciona diretamente à produção de infraestruturas indutoras de expansão. Nos bairros Pina e Boa Viagem, na zona sul da cidade do Recife, a construção da Via Mangue se enquadra nesse cenário, demonstrando-se relevante que nos debrucemos em recuperar sua implementação e seus desdobramentos.

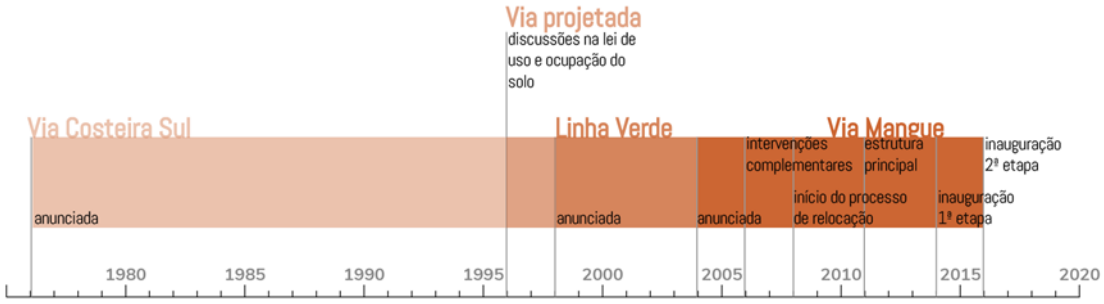
Projeto da Via Mangue

O projeto da Via Mangue é dos anos 2000, mas seus antecedentes podem ser recuperados pelo menos desde a década de 1970. As primeiras ideias se relacionavam ao planejamento metropolitano no Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife (1976) com a proposta de implantação da Via Costeira Sul, porém o alto custo das desapropriações previstas inviabilizaram o projeto. O mesmo foi retomado após duas décadas, como Via projetada, nas discussões sobre conexões metropolitanas dentro do contexto da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife de 1996 (CALLOU, 2017).

Já na gestão do prefeito Roberto Magalhães, em 1998, o projeto foi anunciado dentro do planejamento estratégico do Projeto Capital com o nome de Linha Verde, de modo a preconizar uma presença mais direta do setor privado, tanto nos investimentos para a construção quanto na operacionalização depois de construída - haveria pedágio, inclusive. Em meio a resistências de ambientalistas e com a descontinuidade da gestão que a concebeu, a Linha Verde também não foi executada (CALLOU, 2017).

Finalmente, em 2004, a proposta da Via Mangue é apresentada como decorrência dos argumentos ambientais e com o nome da atualidade. Podemos dividir o seu processo de implantação em três momentos de investimentos: intervenções viárias complementares (2006), relocações (2008) e estrutura principal da via (2011). O primeiro momento teve como fonte dos recursos um convênio firmado entre o Ministério das Cidades e o município; no segundo, os recursos vieram do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) Urbanização de Assentamentos Precários; no terceiro a fonte foi o PAC Mobilidade, direcionado às cidades-sede da Copa do Mundo Fifa 2014. Na figura 1 apresentamos a linha do tempo com a síntese do histórico apresentado.

FIGURA 1 - Linha do tempo com o histórico da Via Mangue



Fonte: elaborado pelas autoras, 2018

Os objetivos do projeto da Via Mangue, apresentados ao Conselho de Desenvolvimento Urbano da cidade do Recife[86], se referiam principalmente ao acesso e à mobilidade motorizados para desafogar o tráfego da zona sul. Para enfrentar as críticas, o discurso também defendia que a estrutura valorizaria a paisagem e funcionaria como um cinturão protetor para o manguezal, de modo a trazer infraestrutura

[86] Conselho municipal onde são analisados os projetos de empreendimentos de impacto da cidade.

de saneamento e a lidar com as populações que ali viviam, além disso o Parque Ecológico Estação Rádio Pina seria implementado no mesmo conjunto de ações.

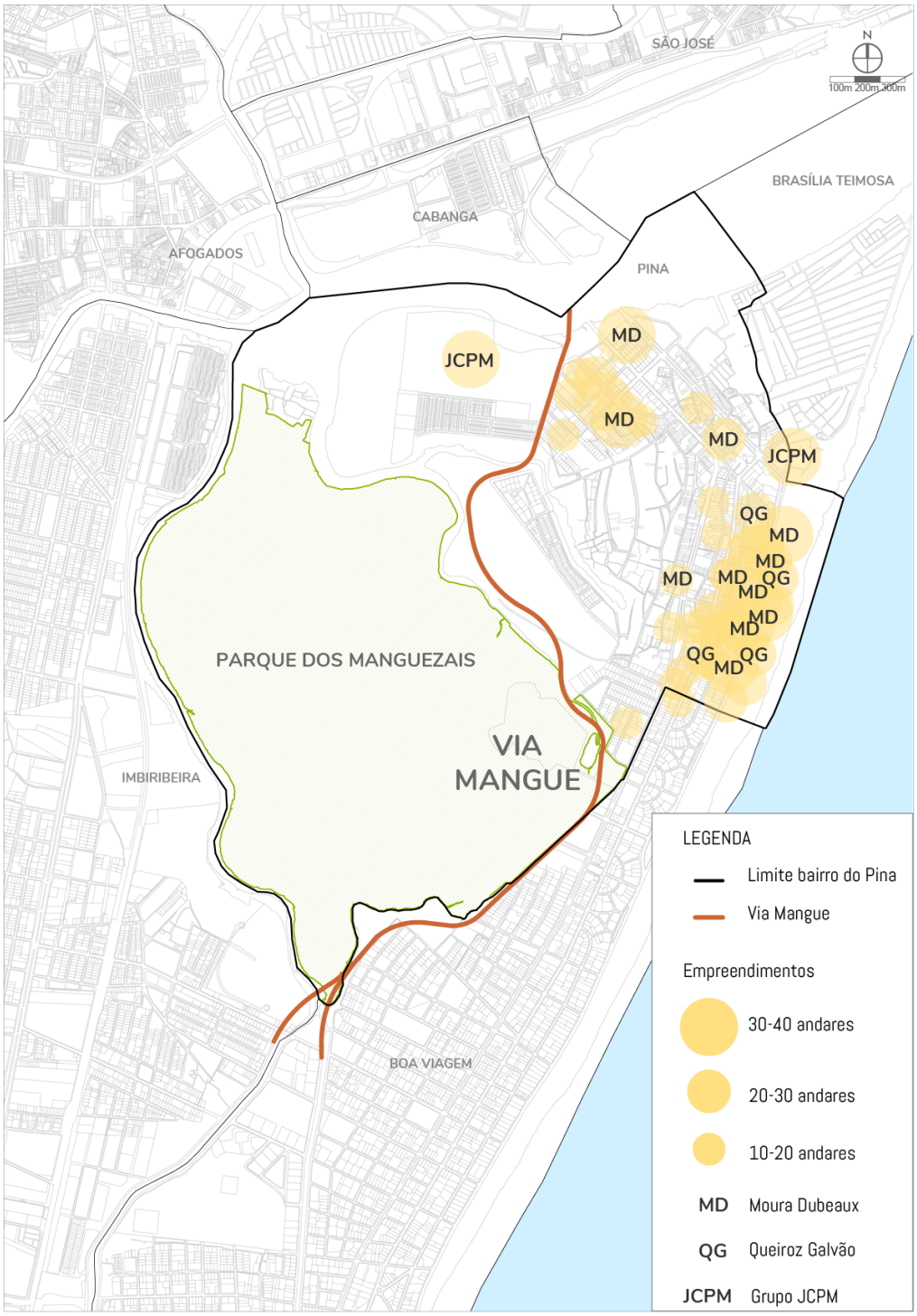
Desdobramentos da Via Mangue

Em relação a alguns impactos nas comunidades: as obras de saneamento não foram executadas nas comunidades adjacentes ao grande manguezal, nem a via veio a ser um eixo para esse tipo de infraestrutura; cerca de 1000 famílias foram relocadas nas proximidades da via para três conjuntos habitacionais na forma de condomínios de prédios e o Parque Ecológico não foi implementado.

Por outro lado, a Via Mangue de fato teve contribuições para a mobilidade motorizada. Os 5 km da via - nos quais não há semáforos nem circulam transportes públicos - são uma opção adicional de ligação da zona sul com as áreas centrais da cidade e servem de forte articulação entre dois polos comerciais ancorados por *shoppings* (*Shopping* RioMar e *Shopping* Recife).

O tipo de mobilidade proporcionada pelo projeto valoriza os solos ao redor e favorece o mercado imobiliário, de maneira que empreendimentos de grande porte foram viabilizados e geraram expectativas para outros (ALBUQUERQUE; GOMES, 2013). Percebe-se que uma ação prioritária da administração pública como a Via Mangue se articula com grandes agentes imobiliários e, na figura 2, destacamos alguns dos principais promotores através dos empreendimentos construídos no bairro do Pina entre 2000-2017.

Figura 2 - Via Mangue e empreendimentos do entorno



Fonte: elaborado pelas autoras, 2018

Ainda que Boa Viagem tenha um status de “bairro dos ricos”, o bairro do Pina, contíguo ao primeiro, foi historicamente estigmatizado e experimentou uma maior valorização nos últimos anos, consolidada por incentivos ao mercado imobiliário como a Via Mangue. Aliado a isso, para induzir o consumo das demandas, novos produtos

imobiliários são lançados direcionados explicitamente para as classes mais altas, como os condomínios resort e centros empresariais.

O uso dos empreendimentos são, inclusive, uma chave importante para entender as mudanças no mercado imobiliário promovidas pela ampliação da zona de interesse no bairro do Pina, onde a principal área está na parte mais ao norte da Via Mangue. O bairro de Boa Viagem se consolidou como preferência residencial das elites na zona sul, onde mais de 70% dos projetos aprovados entre 2000-2017 neste bairro são de uso habitacional. Já no Pina, os projetos aprovados entre 2000-2017 de uso habitacional são cerca de 58%, sendo que esses dados se materializam em empresariais e hotéis como possibilidade para as novas construções, de modo a aproveitar também a dinâmica ascendente das atividades de negócios. O discurso das propagandas explicita esse cenário, como visto na Figura 3.

Figura 3 - Peça publicitária de promotor imobiliário

Fonte: RioMar Trade Center. Modificado pelas autoras.

O bairro do Pina, dentro do seu histórico de estigmatização, de alagados com palafitas e várias comunidades em situação de vulnerabilidade urbanística, vê a ressignificação de sua imagem como área empresarial associada à Boa Viagem. Contudo, destacamos que o bairro possui uma dinâmica onde os novos empreendimentos de luxo convivem lado a lado com comunidades históricas - algumas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) - tendo em seu tecido urbano a concretização das disputas pelo solo urbano e as suas consequentes tentativas de segregação.

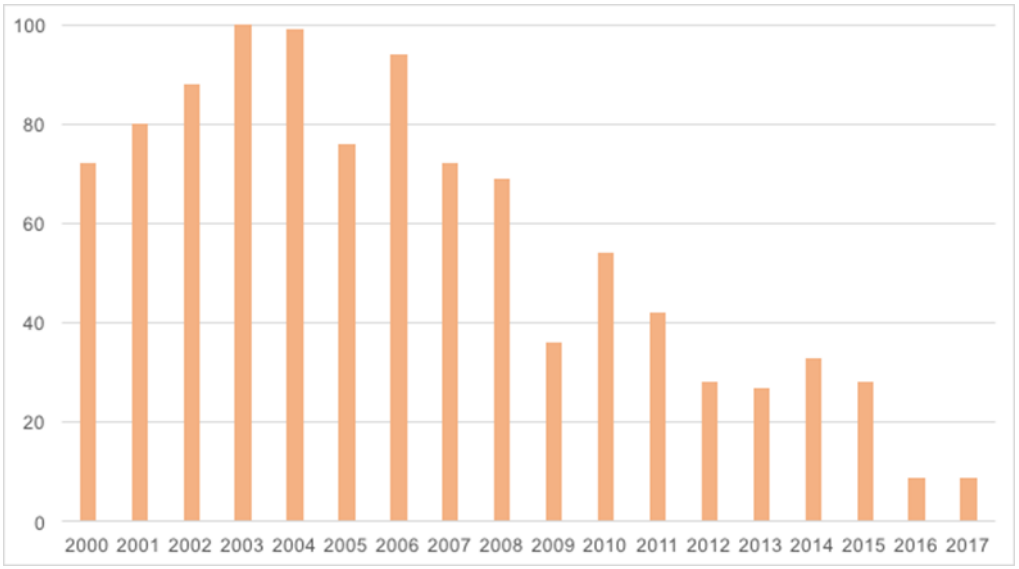
CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PROCESSO GENTRIFICATÓRIO INTERROMPIDO

Como mencionado anteriormente, constatamos que houve condições para a promoção de um processo gentrificatório no bairro do Pina a partir, especialmente: (i) da ideologia neoliberal fortalecida na dimensão regulatória do planejamento da cidade

através de planos estratégicos; (ii) do momento econômico favorável, que levou a busca por novas fronteiras para o aumento da acumulação urbana; (iii) da disponibilidade de terrenos poucos explorados pelo mercado imobiliário voltado às classes mais abastadas, localizados em proximidade de centralidades importantes.

Acreditamos, contudo, que o processo foi dificultado e até interrompido devido a algumas razões: (i) o fim do momento econômico favorável; (ii) a existência de áreas delimitadas como ZEIS; (iii) alguns movimentos sociais organizados para a resistência. Em relação ao primeiro ponto, temos uma dinâmica imobiliária enfraquecida desde 2009 (mantida de alguma forma por algumas expectativas, como Copa do Mundo de 2014), com queda acentuada a partir de 2016 (gráfico 1). De 2000 a 2006 os patamares se mantiveram em cerca de 70 a 100 projetos, decrescendo para cerca de 30 a 50 de 2009 a 2015 e caindo drasticamente em 2016-2017 para cerca de 10 projetos/ano.

Gráfico 1 – Número de projetos aprovados nos bairros Boa Viagem e Pina, entre 2000 e 2017



Fonte: elaborado pelas autoras, 2018

A institucionalização dos assentamentos informais como ZEIS também é fator relevante. O instrumento é de suma importância na manutenção das populações em suas áreas frente às pressões dos agentes do mercado, ainda que sob condições urbanísticas normalmente desfavoráveis. Na área em estudo existem algumas ZEIS extensas e históricas, como a ZEIS Pina/Encanta Moça e a ZEIS Brasília Teimosa, as quais vivem sob constante pressão, mas salvaguardadas do interesse imobiliário devido às restrições de parâmetros urbanísticos prevista em legislação específica[87].

Em relação às resistências, na cidade como um todo é mais fácil que estas ganhem força em torno de projetos urbanos de impacto em áreas de interesse histórico e cuja escala de implantação é maior[88]. No caso do bairro do Pina essa situação se

[87] O PREZEIS, Lei nº 16.113 de 1995, prevê uma regulação de uso e ocupação do solo com parâmetros restritivos em relação ao tamanho dos lotes e às possibilidades de remembramento.
[88] A exemplo temos o movimento do Ocupe Estelita em contra-narrativa ao Projeto Novo Recife e o movimento Resiste Santo Amaro em resposta ao Plano Específico para a Vila Naval, ambos localizados no centro expandido da cidade.

difere ao existir movimentos pouco articulados entre si, uma vez que essa área é tradicionalmente considerada como de expansão urbana, assim como os projetos até agora aprovados e construídos se enquadram mais em uma dinâmica lote a lote. Entretanto, essa condição tende a mudar a partir do terreno do antigo Aeroclube, o qual já é alvo de disputas, mesmo a prefeitura ainda não tendo feito as apresentações explícitas sobre o que está previsto para a área.

Destacamos, por fim, a faceta que o processo de gentrificação assume na zona sul do Recife: não há uma predominância da fetichização e da exotização da "população tradicional", por outro lado, há a imposição de uma paisagem genérica que não deixa de utilizar os atributos de localização relacionados às características de natureza da região, como a frente ao mar, o Parque dos Manguezais e os rios.

Nesse contexto, são observadas políticas neoliberais de gentrificação aplicadas a partir de Estados que nunca desenvolveram um ambiente de bem estar social notável, onde áreas pobres e sem infraestrutura persistem lado a lado com vultosos investimentos urbanos concentrados em áreas de alta rentabilização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATKINSON, Rowald. The evidence on the impact of gentrification: new lessons for the urban renaissance? International Journal of Housing Policy, n. 4, p. 107-131, 2004.

ALBUQUERQUE, Mariana; GOMES, Edvânia. Reflexões sobre vetores do atual processo de reprodução do espaço urbano no Recife. Anais do XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Rio de Janeiro: UERJ, 2013.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, 1996.

CALLOU, Rodrigo. Via Mangue: notas sobres os arranjos institucionais a partir de um breve resgate histórico. Anais da VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas: 1917-2017: um século de reforma e revolução. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, v. 8, 2017.

CLARK, Eric. The order and simplicity of gentrification: a political challenge. In: ATKINSON, Rowland; BRIDGE, Gary. Gentrification in a Global Context: the new urban colonialism. London: Routledge, p. 256-264, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo: Editora Ática S.A, 1995.

GLASS, Ruth. London: Aspects of Change. London: MacGibbon and Kee, 1964.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, PARQUE EXPO, PORTO DIGITAL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA, PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. Projeto Recife-Olinda. 2006. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/Biblioteca_Projeto_Urbanistico_Recife-Olinda.pdf.>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

HARVEY, David. A Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

JANOSCHKA, Michael; SEQUERA, Jorge; SALINAS, Luis. Gentrification in spain and Latin America: a critical dialogue. International Journal of Urban and Regional Research, v. 38.4, p. 1234-1265, 2014.
LEES, Loretta; SHIN, Hyun Bang; LÓPEZ-MORALES, Ernesto. Planetary Gentrification. Cambridge: Polity, 2016.
LÓPEZ-MORALES, Ernesto. Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria. Revista de Geografía Norte Grande, n. 56, p. 31-52, 2013.
MENDOZA, Félix. La gentrificación en los estudios urbanos: una exploración sobre la producción académica de las ciudades. Cadernos Metrópole, v. 18, n. 37, p. 697-719, 2016.
NOVAES, Patrícia Ramos. Favelas e gentrificação: possibilidades analíticas para explicar as transformações urbanas na cidade do Rio de Janeiro. Sociabilidades Urbanas - Revista de Antropologia e Sociologia, v. 2, n. 6, p. 49-65, 2018.
PONTUAL, Virgínia. Práticas urbanísticas em áreas históricas: o bairro de Recife. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, v. 12, n. 752, 2007. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-752.htm>. Acesso em 20 de setembro de 2018.
PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. Projeto Capital. Recife: s.n., 1999.
REYNALDO, Amélia (Org.) Metrópole estratégica: região metropolitana do Recife. Recife: CONDEPE: FIDEM, 2005.
RIO MAR TRADE CENTER. <riomartradecenter3.com.br>. Acesso em 20 de setembro de 2018.
ROCHA, Danielle de Melo; DINIZ, Fabiano Rocha. Arenas de decisão, arranjos institucionais e reconfiguração socioespacial ao sul da metrópole do Recife: o polo Suape no cerne das políticas de desenvolvimento de Pernambuco. In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; BITOUN, Jan (ed.). Recife: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 1, p. 115–132, 1999.
SASSEN, Saskia. The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.
SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à regeneração urbana como uma estratégia urbana global". In BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.
SMITH, Neil. The new urban frontier: gentrification and the revanchist city. Nova York: Routledge, 1996.
THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. Temas Sociales, v. 66, p. 1-12, 2009.

DIREITO URBANÍSTICO, GOVERNANÇA E REGIMES URBANOS: UMA REFLEXÃO TEÓRICA A PARTIR DA CIDADE DO NATAL/RN.

Ana Mônica Medeiros Ferreira

Doutoranda em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Rio Grande do Norte.
Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles.
anamonicamf@gmail.com

Rita de Cássia da Conceição Gomes

Professora do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles.
ricassiacg@gmail.com

PRELÚDIO

O objetivo do trabalho é discutir a relação entre direito urbanístico, governança e regimes urbanos para uma melhor compreensão sobre os atuais fenômenos urbanos na cidade do Natal/RN. O estudo se debruça sobre as normas de direito urbanístico postas, numa perspectiva objetiva e pretende ir além através da compreensão do sistema hermenêutico urbanístico desvendando o seu alcance e limitações.

Acredita-se que apenas após essa crítica ao direito urbanístico que se faz possível conjectura sobre os problemas das legislações nacionais e locais da política urbana, bem como relação necessária entre participação popular e direito à cidade na cidade de Natal/RN.

Sobre a discussão da estratégia hegemônica do capital para a formação do espaço urbano e formulação de políticas públicas urbanas, o estudo pretende destacar a necessidade de maior reflexão sobre o tema da governança e dos Regimes Urbanos.

Como suporte metodológico, a pesquisa fundamenta-se em uma perspectiva dialética. Que dará suporte ao aprofundamento da temática sob dois aspectos diferentes, porém, complementares. O primeiro refere-se ao debate teórico sobre as normas de Direito Urbanístico em Natal/RN, que possibilita a ampliação do olhar sobre a importância de pensar o direito à cidade. O segundo analisa o planejamento e a execução de políticas públicas relacionadas aos processos de organização social da cidade com ênfase na participação popular para uma nova estratégia urbana como ação abstrata e sociológica. Ambos os aspectos são abordados segundo os três momentos da produção do espaço urbano definido por Henri Lefebvre (2000). Assim, o método de abordagem da pesquisa tem como principal fonte inspiradora a obra de Lefebvre que define três momentos na produção social do espaço: o espaço concebido; o espaço percebido; e o espaço vivido.

Através da revisão bibliográfica são trabalhados os conceitos de governança, regimes urbanos e direito à cidade, bem como a relação entre esses conceitos para fundamentar uma ponte entre eles. A pesquisa bibliográfica e documental é a base para traçar um cenário mais amplo para discutir as possíveis divergências teóricas e a influência dessa relação na concepção de cidade.

DIREITO URBANÍSTICO E REGIMES URBANOS PARA PENSAR A CIDADE

As transformações no espaço nos levam a pensar o direito urbanístico não apenas a partir das limitações de uso sobre o direito de propriedade ou apenas pela efetivação do direito à moradia, mas sim numa dimensão coletiva ampla.

Como consequência dessa ideia presenciamos uma metamorfose de valores de uso que servem de suporte a nossa sociedade, a exemplo da propriedade, bem como numa modificação no modo de vida urbana e forma de regulação de suas relações sociais e jurídicas.

Nesse ponto, dada a relevância do campo normativo e da ciência jurídica na produção do espaço de forma desigual, compartilhamos a inquietação de alguns juristas e urbanistas brasileiros (FERNANDES, 2007 e TRINDADE, 2012) em compreender o significado do direito à cidade em termos jurídico-institucionais na América Latina e em especial no Brasil.

Nota-se então a necessidade de construir bases teóricas para um direito à cidade em seu aspecto jurídico e político. Tal formulação conceitual de direito à cidade deve ser cautelosa para que não perca o sentido ou esvazie de significado apenas o localizando enquanto direito fundamental. Essa dimensão teórica é essencial para

discutir a operacionalidade dos instrumentos do direito urbanístico em relação ao direito à cidade.

O estudo parte do pressuposto que o direito à cidade somente pode ser pensado associado com a participação popular, representando o direito à cidade o direito de se apropriar da cidade, de disputar e decidir sobre seus espaços.

Pensar em um direito à cidade implica em pensar o papel do direito urbanístico na sociedade contemporânea, além de instrumentos e a estrutura que poderá realizar tal tarefa, que por sua vez nos remete ao debate sobre políticas públicas e políticas sociais, além de uma análise global do próprio Estado Democrático de Direito.

Essa desconstrução teórica se faz necessário a partir de uma dupla perspectiva do direito urbanístico, sendo mister reconstruir o direito urbanístico em seu aspecto objetivo e como ciência (SILVA, 2008).

O primeiro, direito urbanístico em sentido objetivo, consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade Pública destinada a ordenar os espaços habitáveis; e o segundo, direito urbanístico enquanto ciência, visa conhecer as normas e princípios reguladores da atividade urbanística.

Logo, o direito urbanístico objetivo propicia melhores condições de vida ao homem na comunidade, enquanto, o direito urbanístico como ciência é o ramo do direito público que busca expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios.

Em outras palavras, o estudo se debruça sobre as normas de direito urbanístico postas, numa perspectiva objetiva e pretende ir além através da compreensão do sistema hermenêutico urbanístico desvendando o seu alcance e limitações.

Acredita-se que apenas após essa crítica ao direito urbanístico que se faz possível conjectura sobre os problemas das legislações nacionais e locais da política urbana, bem como relação necessária entre participação popular e direito à cidade na cidade de Natal/RN.

É notório que o direito urbanístico atualmente tem objetivos ampliados para alcançar não só as quatros funções do homem como habitação, trabalho, recreação e circulação (MUKAI, 2010, p. 30), mas também sua melhor qualidade de vida (objetivo básico do direito ambiental) no contexto urbano.

Para a necessária adequação social e sua importância para a regulação da cidade nas diversas funções incluindo habitação, trabalho, recreação e circulação, a crítica proposta fundamenta-se na compreensão de que as normas e o arcabouço jurídico-institucional atuais, especificamente estão em descompasso com a realidade desde os primórdios de sua concepção e, respondendo positivamente, apresentam-se a serviço da estratégia hegemônica do capital em detrimento das camadas mais vulneráveis as sociedade.

Sobre a discussão da estratégia hegemônica do capital para a formação do espaço urbano e formulação de políticas públicas urbanas, é posto o desafio de pensar as práticas de gestão urbana em Natal/RN destacando a necessidade de reflexão sobre o tema da governança e dos Regimes Urbanos.

O debate sobre a teoria dos Regimes Urbanos possui ampla tradição nos Estados Unidos e no Reino Unido, refletindo uma preocupação com as formas de governança na e pela cidade; porém, seu uso na América Latina, e no Brasil especialmente, é bem mais restrito, com poucos estudos nesse sentido, colocando a

necessidade de um debate teórico, conceitual e metodológico que permita o exercício da comparabilidade, sem perda de conteúdo, em um projeto de pesquisa.

No contexto de novas repactuações entre Estado e sociedade surgem alguns teóricos dos regimes urbanos para a redefinição de conceitos, a exemplo de Jessop (1997) que parte dos conceitos de Gramsci sobre o Estado e a sociedade para realinhar a uma necessidade de re-pensar a gestão urbana e a governança.

Note-se que Gramsci não examinou as peculiaridades constitucionais e institucionais de governo, os seus procedimentos de tomada de decisões formais, ou suas políticas gerais (o estado em sentido estrito, por assim dizer); ao invés disso ele investigou as funções das lideranças políticas, intelectuais e morais e verificou que elas, através de um conjunto complexo de instituições, organizações e forças operam, internamente e externamente o aparelho jurídico-político do estado.

Dessa forma Jessop (1997, p. 52) sugere que a esfera política pode ser vista como o domínio onde são feitas tentativas para redefinir uma denominada vontade coletiva para uma comunidade política imaginada e rearticular vários mecanismos e práticas de governo e governança em busca de projetos considerados para servi-lo.

Entende-se que é possível utilizar tais critérios para a observação da gestão urbana em Natal/RN com o intuito de verificar como a elite local, o capital financeiro, as oligarquias políticas e agentes de especulação imobiliária atuam na política urbana.

Apenas com a caracterização desse cenário é possível discutir a repactuação da relação de Estado com a sociedade, como forma de evitar a mitigação dos espaços decisórios e de participação popular, como meios de frear o autoritarismo legislativo e assim tentar salvar o que nos resta de uma suposta democracia.

Neste sentido, consideramos a importância de avançar na compreensão dos regimes urbanos que se apresentam nos variados contextos, de modo a aprofundar quem e como governam as cidades, sobretudo no momento de realização de grandes investimentos.

A (DES)ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NUM CONTEXTO DE TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS

A sociedade urbana do século XXI caracterizada pela multiplicidade de fluxos e relações, nos leva a refletir sobre a consistência e coerência do direito. A percepção da distância entre as idealidades constitucionais e as realidades sociais é indicativa desse diagnóstico.

O direito positivo estatal, na tentativa de manter sua coerência e consistência, diante do que tradicionalmente é entendido como desvio ou contradição social, acaba produzindo sua própria continuidade operativa e, por conseguinte, distanciando-se da sociedade que o legitima[89].

[89] Percebe-se que a estatalidade e a autopoiese do direito são ideias centrais do monismo jurídico. No entanto, a superação das considerações estatais vem ocorrendo paralelamente com a crise do pensamento legalista (FARIA, 2011), ao mesmo tempo em que se suscitam o problema da insuficiência da lei (estatal) em diversas áreas, aqui especialmente analisadas as normas de direito urbanístico, bem como dos limites da autoridade estatal em uma sociedade articulada em uma variedade de centros de poder. Assim, as teorias monistas atualmente não conseguem resistir às críticas formuladas pelos teóricos do pluralismo jurídico (REALE, 2000. p. 265). Ante esse contexto de ineficácia do monismo jurídico, o pluralismo jurídico apresenta-se como alternativa capaz de representar a abertura do sistema jurídico diante da sociedade que o envolve, aumentando sua eficácia.

É importante realizar uma reflexão sobre a epistemologia de um campo disciplinar do conhecimento humano que podemos desvendar seus limites, interpor novas questões e superar velhos obstáculos.

No caso do campo jurídico, faz-se necessário realinhar suas práxis com a práxis da pesquisa acadêmica, o que significa reconduzir, ao mundo jurídico, o primado da dúvida racionalista e da configuração histórica crítica.

Assim, é preciso inserir o protagonismo humanista na aplicação da lei urbanista no Brasil, conquanto orientar planejamentos urbanos e percursos emancipatórios que levem a formulação de novos projetos de sociedade, para instaurar espaços recriados pelas lutas sociais por dignidade, incluindo aí o direito à cidade.

A questão da informalidade das áreas urbanas cresce, vertiginosamente, com o crescimento do processo de urbanização brasileiro, com caráter essencialmente especulativo, acarretando os processos de segregação socioespacial e socioambiental não pode ser deixada de lado pelos juristas.

A crítica proposta fundamenta-se na compreensão de que as normas e o arcabouço jurídico-institucional atuais estão em descompasso com a realidade desde os primórdios de sua concepção e apresentam-se a serviço da estratégia hegemônica do capital.

De fato, é sabido que o Brasil carrega um legado de escravidão, exploração, colonização e ditadura, assim como é possível constatar em outros países da América Latina.

O capitalismo, por sua vez, cria e recria novas formas e nomenclaturas na reprodução das condições de exploração, numa articulação com a produção do espaço, para superar suas crises inerentes ao modo de produção.

Como exemplo destaca-se aqui, os reflexos nas políticas urbanas e instrumentos jurídicos consequência dos modelos de governo influenciados pela perspectiva privatista e desenvolvimentista o qual apresenta-se atualmente no Brasil (enquanto modelo hegemônico), apontando um possível retrocesso social.

É sabido que a Constituição Federal de 1988, denominada Constituição cidadã, garantiu uma nova gestão das políticas públicas e estabeleceu um papel central de atuação do Estado no planejamento, execução e fiscalização de tais políticas.

Porém, nos anos 1990, o Brasil passou por um processo de reforma do Estado que trouxe um conjunto de medidas que afetou profundamente as políticas sociais, a exemplo das ações de privatização, flexibilização, entre outras.

Nos anos 2000, uma tentativa de conciliação entre uma ideologia desenvolvimentista e preocupação na área social, que significou uma nova roupagem do neoliberalismo, no intuito de aliar o desenvolvimento econômico ao social sem mexer na estrutura política econômica.

A deposição da presidente do Brasil Dilma Rousseff em 2016 e o processo político registrado no Brasil após esse evento de *impeachment*, denominado de golpe ou não, considerando o processo legal ou ilegal, trouxe novas questões para serem analisadas.

Isso porque todos aqueles atos políticos e jurídicos foram operados na sede do poder e pela coalizão que detém sua hegemonia, que acabaram por determinar atos de forças e ruptura, mas não necessariamente pela violência física e com aparente respeito à ordem jurídico-legal

Frente as transformações na estrutura política, econômica e social do Brasil é urgente refletir como está sendo a gestão da política urbana, e como será feita a gestão das políticas públicas no contexto dos desmontes dos direitos sociais que temos vivenciado.

Importa então tentar sistematizar alguns desafios para a política urbana brasileira frente ao cenário atual. Podemos destacar três questões importantes a serem enfrentadas: crise do sistema político, emergência do setor privado e transformações nas relações internacionais, regionais e locais (adaptadas de CHAMUSCA, 2012, p. 19).

A primeira e grande questão a ser enfrentada diz respeito a crise e fragmentação do sistema político brasileiro. Percebe-se um descontentamento generalizado pela política pela população e uma tendência para a integração de novos atores no processo decisório, no sentido de responder à dificuldade de adaptação às mudanças, aos movimentos sociais de contestação e à crise de legitimidade dos eleitos.

Essa discussão nos leva a refletir também sobre os problemas representação política e democracia representativa (que pela sua complexidade não serão pormenorizadas neste artigo).

A segunda questão é a emergência do setor privado com um maior envolvimento e atuação no âmbito decisório e legislativo, aumento das parcerias público-privadas e do número de serviços públicos que passam a ser fornecidos por empresas privadas (YOUNG et al, 2006).

A terceira questão a ser enfrentada são as transformações das relações internacionais, regionais e locais. Em que pese o contexto da globalização e crescente articulação entre os territórios, é possível verificar uma agenda de competitividade territorial, com a emergência de soluções políticas locais.

É importante refletir que com a globalização, a espacialidade e a territorialidade deixa de ser vista como uma plataforma e passa a ser assumida como uma matriz dinâmica, conflitual e socialmente produzida através de interações sociopolíticas em diferentes campos institucionais e no contexto de várias escalas geográficas (BRENNER, 1999), o que desencadeia importantes consequências para os princípios orientadores do planejamento e a discussão sobre governança.

No Brasil, as manifestações de rua de junho de 2013 e a atual conjuntura política e econômica é bastante reveladora do sentimento de insatisfação da população[90] pelos partidos políticos e atores no poder e, ao mesmo tempo, revela as insuficiências dinâmicas estruturais históricas das bases materiais travadas de nosso subdesenvolvimento.

Assim, o caráter extensivo e predatório em que se desenhou a geografia desigual do desenvolvimento capitalista brasileiro determinou a situação presente.

Para Brandão (2014, p. 66) o espaço nacional foi transformado em mera base operativa e plataforma de simples circulação de capitais usuários e local de decisões de valorização de grandes capitais ancorados na predação e degradação humana e ambiental. Nesse sentido o Estado cumpriu um papel central.

[90] É importante considerar que a voz das ruas não é uníssona. Trata-se de um concerto dissonante, múltiplo, com elementos progressistas e de liberdade, mas também de conservadorismo e brutalidade, aliás presentes na sociedade brasileira (ROLNIK, 2013, p. 12).

Enquanto condensação de ações e forças, o Estado brasileiro, aparenta estar sem legitimidade e entregue a uma oligarquia das finanças, da mídia e dos parlamentos, confirmando um ciclo histórico em que os capitais estão entregues às suas próprias impulsões. Por isso reputa-se importante dar ênfase as relações sociais que se estruturam em torno do Estado no Brasil.

Pode-se dizer que no Brasil as transformações da sociedade urbana, acabaram tutelando o conflito de classes, utilizando a coerção estatal como instrumento para a produção do capitalismo e de suas relações sociais de produção, geraram consequências para o planejamento das políticas públicas.

Giorgio Agambem (2004) citado por Brandão (2014, p. 67) menciona o Estado de Exceção como paradigma de governo dominante na política contemporânea, como a forma do legal que não pode ter forma legal.

Pode-se observar no Brasil uma condição de emergência permanente (Medidas Provisórias e novas leis a todo o tempo), onde tal estado de exceção apresenta-se como uma indeterminação entre democracia e tirania, uma espécie de espaço vazio entre o direito e o fato.

Esta questão ilustra a crescente descrença das pessoas na capacidade do Estado em assegurar a constituição de instituições e mecanismos representativos da ação coletiva (CHAMUSCA, 2012, p. 23).

Por isso, ao longo das últimas décadas o Estado brasileiro, assim como Estados em todo o mundo, tem procurado reorganizar e adaptar-se às novas exigências de uma realidade cada vez mais complexa, o que de acordo com diversos autores (BRENNER, 1999; BRENNER, 2004) envolve três processos: descentralização, recuo e privatização.

A descentralização diz respeito a compreensão de um processo com novas escalas regionais e locais. Para Brenner (2004) é importante analisar as formas plurais de organização institucional e espacial do Estado, uma vez que a lógica da descentralização é caracterizada por um processo de reescalonamento[91] do Estado, marcado por transferência do poder decisório com direções vaiáveis. Em outras palavras, falar de descentralização do Estado é entender a ação estatal como ampliada e para além do aparelho do estado.

O recuo do Estado[92] refere-se à alteração de limites, âmbito e formas de intervenção pública e à perda de funções do Estado central para outros agentes (CHAMUSCA, 2012, p. 24).

Sobre o recuo do Estado é importante mencionar que não se fala em seu declínio ou enfraquecimento, mas apenas uma mudança de perspectivas, a partir de um novo

[91] Para Brenner (1999; 2004) o movimento de *rescaling* pode se apresentar como diferentes de alterar a escala nacional da atividade reguladora do Estado: à escala global com partilha de poder para cima, designadamente através de uma maior ligação dos Estados a entidades supranacionais como por exemplo o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial; à escala nacional com partilha de poder lateral, através da transferência de competências para organismos e agências governamentais; e à escala regional ou local com partilha de poder para baixo, ou seja, para instituições intermédias que assim aumentam a sua relevância nos processos de governação, designadamente em tarefas de regulação e gestão.

[92] O recuo do estado é denominado de *Hollowing-out,* contrariamente à posição marxista da expansão (*withering-away*) do Estado observa-se uma importância crescente importância das teorias neoliberais que apontam para recuo do Estado (Wassenhoven, 2008) e para a queda do modelo do Estado Providência, de acordo com esta perspectiva.

olhar acerca da soberania, como por exemplo a interdependência internacional e enfraquecimento de fronteiras em diferentes escalas.

Já a privatização ganha destaque nessa análise pois traduz a progressiva passagem do Estado para um papel de mediador, no qual mantem grande parte da sua autoridade reguladora, mas transfere um conjunto de tarefas e competências para outros atores, procurando orientar e apoiar a sua concretização (CHAMUSCA, 2012, p. 25).

No Brasil um problema que precisa ser considerado é a forma como são realizadas as privatizações. Uma vez que a partilha de poder e colaboração entre público e privado, que a princípio é positiva, se torna negativa pois acaba sendo associada a um processo de simplificação demasiada de leis e burocracias que sob a justificativa da eficiência, traduzem em prejuízo ao setor público e ao cidadão que não tem serviços de qualidade. Ademais, muitos dos processos de privatização vivenciados foram associados a práticas de corrupção.

Assim, observa-se que o Estado brasileiro vem se sustentando na anomia e na erosão dos padrões normativos de conduta e na gestão (cotidiana) de crises da pequena política, de curto ou sem horizonte temporal, e no privilégio de uma variedade de privatizações (BRANDÃO, 2014, p. 68).

Para Brandão (2014, p. 68) no Brasil fica patente a natureza do impasse: o Estado sem legitimidade, exceto para conduzir o crescimento a curto prazo; o federalismo esgarçado; a dificuldade do Estado para a coordenação e financiamento de diversos interesses, sem condições estruturais.

Por isso se faz urgente discutir a Governança no estudo do Direito enquanto não apenas uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, mas principalmente os fundamentos que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes da vida em cidades.

SOBRE UMA (RE) DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE GOVERNANÇA

É importante colocar em prática um pensar em relações de causalidade, em causa e efeito, tendo em consideração conhecimentos fundamentais de áreas como as ciências sociais, ciências jurídicas, ciências econômicas e humanidades em geral.

Nesse sentido é relevante compreender a governança a partir de um conjunto de ideias de matrizes de diferentes campos do conhecimento.

Apesar de caracterizada como novo conceito ou paradigma emergente, uma vez que só nas últimas décadas ganhou destaque no âmbito do discurso e investigação política e científica, a verdade é que as origens da governança remontam às primeiras décadas do século XX.

Para Sousa (2016, p.80) a governança foi inicialmente desenvolvida na Dinamarca nos anos sessenta, mas aí não chegou a ser implementada em larga escala.

Somente nos anos setenta o conceito viria a ser descoberto, no Estados Unidos, mas no contexto de grandes problemas de escala internacional. Nos anos setenta o modelo já foi aplicado em diversas partes da Alemanha (SOUSA, 2016, p. 80).

O conceito designava, então, um modelo alternativo de relacionamento entre estados e entre países, pautado na cooperação institucional e no desenvolvimento de acordos para enfrentar problemas globais.

O sucesso alcançado levou à sua difusão especialmente no Norte da Europa e nos Estados Unidos da América do Norte (SOUSA, 2016, p. 80).

É importante dizer que no início dos anos 80, estava muito agarrado à ideia de Governança Corporativa, com a perspectiva de novos processos para regular a forma de como uma determinada empresa deveria ser gerida. Apenas a partir dos anos 90, fruto da apropriação pela geografia e ciência política, a governança é associada à gestão e governação dos territórios (CHAMUSCA, 2012, p. 29) e descrita como uma complexa organização do poder (em várias escalas), incluindo parcerias público-privadas e processos de descentralização, contratualização e articulação de atores.

Observa-se que a governança é um tema muito tratado atualmente, mas com várias aplicações e significados. Ademais, pode-se dizer que os estudos realizados em todo o mundo no final dos anos oitenta e anos noventa foram então, decisivas para a afirmação do conceito de governança, traduzindo a evolução do conceito de *government* ou *governing*.

Como a maior parte dos conceitos em ciência política, os termos governabilidade governança não possuem uma definição muito clara e precisa, variando de autor para autor, de acordo com a sua nacionalidade, orientação ideológica e a ênfase que é dada a um ou outro elemento.

É quase consensual entre os autores brasileiros que os conceitos acima abordados mantêm entre si uma relação muito forte, sendo complementares, e o seu vínculo instável, dinâmico e indissolúvel, cabendo a separação apenas para fins didáticos e analíticos (ARAÚJO, 2002, p. 6).

Pode-se dizer que a governabilidade se refere às próprias condições substantivas e materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado.

Para Araújo (2002, p. 6), governabilidade pode ser concebida como a autoridade política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum para os curtos, médios e longos prazos. Estas condições podem ser sistematizadas como o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões entre os diferentes grupos sócio-políticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado[93].

A governança por sua vez corresponde a uma nova forma de analisar a organização e o funcionamento do Estado e da Administração Pública. Podendo ser entendida como a outra expressão de um mesmo processo, ou seja, como os aspectos instrumentais da governabilidade.

A partir das contribuições de Bresser Pereira (1998), Eli Diniz (1996) e Caio Márcio Marini Ferreira (1996), Araújo (2002, p. 6) define governança como a capacidade

[93] É importante mencionar que a fonte ou origem principal da governabilidade são os cidadãos e a cidadania organizada, ou seja, é a partir deles (e da sua capacidade de articulação nas diversas instituições representativas) que surgem e se desenvolvem as condições citadas acima como imperativas para a governabilidade plena.

que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Esta capacidade pode ser decomposta analiticamente em financeira, gerencial e técnica, todas importantes para a consecução das metas coletivas definidas que compõem o programa de um determinado governo, legitimado pelas urnas.

Além das contribuições dos autores aqui citados existe uma infinidade de abordagens acerca da governança. É importante dizer que esta não é uma definição neutra e que sua abordagem genérica pode ser incerta e problemática.

Tentando dirimir problemas de imprecisão acerca da ideia de governança, a Organização das Nações Unidas no contexto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento elaborou um documento listando os princípios da Boa Governança do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas.

São cinco princípios, que aparentemente podem produzir sobreposições e conflitos entre os objetivos que propõem, mas na verdade eles atendidos de forma harmônica, configuram e incorporam diretrizes orientadoras para uma boa gestão: 1) Princípio da legitimidade, operacionalizado pelo envolvimento de todos os que querem e devem participar, estabelecendo um diálogo genuíno e orientado aos consensos; 2) Princípio de direção, operacionalizado por uma visão estratégica partilhada por todos com papéis e responsabilidades devem ser claramente definidos; 3) Princípio de desempenho associado à capacidade de resposta e eficiência das políticas, operacionalizado pela monitorização e comunicação dos avanços, sendo que as condições em que isso se faz são acordadas por todos, com recursos que asseguram a manutenção das parcerias; 4) Princípio de responsabilização, com partilha de responsabilidades, a transparência e a prestação de contas, operacionalizado por relações estabelecidas claras, transparentes e de confiança; 5) Princípio de justiça, pautado nas ideias de democracia e equidade, operacionalizado o Estado de Direito onde as leis (gerais ou internas dos parceiros) são reconhecidas e respeitadas.

Independentemente do conceito de governança adotado, se a da boa governança ou qualquer outro, tais princípios informam para uma nova postura dos atores estatais. Uma vez que não é possível mais a gestão apenas por ações isoladas, exigindo por isso a reflexão e o desenvolvimento de novos modelos inclusivos e integradores.

É certo que os estudos sobre governança precisam partir de uma transformação social a várias dimensões: pessoas, organizações, atitudes, competências, estruturas e procedimentos.

Por isso importa entender governança como associada à promoção de uma reinterpretação dos processos de tomada de decisão e ação do Estado com base em relações intergovernamentais, onde os diferentes níveis de governo são colocados em hierarquias e configuram articulações verticais nas diferentes escalas (Jessop, 2006), além da relação entre diferentes tipos de atores.

O CASO DE NATAL E OS DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA URBANA

Pode-se inferir que os problemas urbanos em Natal se agravaram com as transformações ocorridas nas áreas urbanas e nos espaços regionais através do processo contemporâneo conhecido como globalização (CASTELLS, 2002), em que a compressão temporal e espacial dos processos sociais e a articulação quase sincrônica

de fragmentos seletivos se impõe, integrando-os em escalas diversas, tem gerado uma multiplicidade de discursos sobre as cidades e os espaços regionais a elas articulados.

Observa-se que o Município de Natal/RN está mergulhado no contexto da globalização e do crescimento capitalista desordenado. Sendo importante entender que a cidade, mesmo com áreas contrastantes, com atividades, modo de vida e estruturas sociais tão diversas, precisa se apresentar, do ponto de vista urbano, ambiental e socialmente como um conjunto, um todo conjugado e harmônico.

Deve-se notar que o fenômeno da financeirização também é fator crucial e se apresenta como um processo global poderoso que, mesmo diante de crises como 2008, continua como movimento hegemônico. Ela enraizou-se em diferentes contextos em Natal/RN sob o protagonismo de atores locais e globais.

As políticas urbanas assim como o urbanismo e a gestão fundiária não foram neutros em relação a esse processo de financeirização. Pelo contrário, foram suficientemente ativas para criar condições materiais, simbólicas e normativas para transformar territórios vividos em ativos abstratos (ROLNIK, 2015).

Na cidade de Natal/RN da mesma forma como a ação da política social e do planejamento urbano têm sido fundamental para expandir as fronteiras do capitalismo financeirizado sobre o território, também é necessário pensar novamente ou até inventar um novo movimento político no sentido inverso dos caminhos atuais da governança urbana que apontem para a direção da cidadania efetiva, do dissenso e da criação.

No município do Natal, a partir da Constituição Federal de 1988, constatamos que, ao mesmo tempo em que ocorreu uma evolução na proteção legal dos direitos urbanísticos e ao meio ambiente, se revelaram evidências de fragilização crescentes no âmbito da atuação protetiva estatal.

Foi possível observar que, em Natal, esse movimento evolutivo no âmbito da proteção legal daqueles direitos ocorreu em face dos desdobramentos da função social da propriedade e da política urbana presentes na Constituição Federal de 198,8 na Constituição do Estado do RN (1989), na Lei Orgânica do Município e no Código de Meio Ambiente de Natal, e especialmente com a edição do Plano Diretor de 1994 (compreendido como o Plano Diretor da Reforma Urbana).

A partir de então, as normas urbanísticas municipais podem ser compreendidas como meios de enunciação de direitos fundamentais na cidade, inseridas em um amplo sistema jurídico de proteção, compreensão que também se revelou no Plano Diretor de Natal de 2007 e nas normas dele derivadas.

Porém, constata-se na prática uma total fragilização do sistema urbanístico, seja pelos embates na busca da flexibilização da norma protetora, em favor de interesses econômicos privados (geralmente imobiliários), em prejuízo dos direitos fundamentais resguardados (flexibilização *in pejus*), seja pela não implementação (regulamentação e aplicação) das normas que lhes dão instrumentalidade, ora por outras evidências negativas (DUARTE, 2011).

Tais ações ou omissões foram capitaneadas ora pelo Poder Legislativo ora pelo Poder Executivo, ora pelo ajuste entre ambos. Sendo importante perceber essas ações como corrupção de fato.

Ademais, é importante mencionar que entre as diversas dificuldades encontradas no processo de elaboração do Plano Diretor de 2007, foram incluídas emendas compradas e casos de corrupção envolvendo vereadores e empresas do ramo

imobiliário. Sendo que alguns dos condenados na Operação Impacto (denominação dada pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte por ocasião da denúncia por corrupção ativa e passiva de diversos agentes públicos) continuam na vida pública e influenciando na formulação das políticas públicas municipais.

Nesse sentido, é relevante também entender o conceito de corrupção urbanística. Para Prestes (2017) é uma forma de corrupção que não se vê, pois acontece por meio de leis que são aprovadas a partir de financiamentos específicos, de alterações de índices construtivos sem exames técnicos, e isso dá uma enorme margem para espaços corruptivos.

A possibilidade jurídica da adoção de práticas que favorecem a impessoalidade, a apresentação de dificuldades para vender facilidades, o excesso de discricionariedade administrativa, a falta do desenvolvimento de controles no processo urbanístico, a carência de publicidade das regras, a falta de publicidade dos instrumentos e das possibilidades existentes, o excesso de legislação e a precária informação da existência destas, bem como das concertações realizadas integram a descrição efetuada (PRESTES, 2017).

Em Natal/RN em alguns momentos foi possível presenciar uma visão progressista do Poder Judiciário no reconhecimento da importância de pensar uma cidade democrática, como uma compreensão bastante desvinculada dessa visão, apresentando verdadeiro analfabetismo urbanístico, associado tão somente ao critério da legalidade estrita.

O crescimento imobiliário que assolou as cidades na última década teve impacto extremamente predatório em Natal como em diversas cidades brasileiras nas demais cidades brasileiras. A verticalização determinada por índices discutíveis de ocupação do solo em Natal/RN contrasta com a dispersão urbana, que recria novas formas de segregação e exclusão expulsando as camadas populares para a periferia.

Por isso é importante problematizar a governança urbana, entendendo que se refere a como o governo (local, regional e nacional) e as partes interessadas decidem como planejar, financiar e administrar áreas urbanas. Envolve um processo contínuo de negociação e contestação sobre a alocação de recursos sociais e materiais e poder político.

É, portanto, um debate profundamente político, pois a governança é influenciada pela criação e funcionamento de instituições políticas, capacidade do governo de fazer e implementar decisões e até que ponto estas decisões reconhecem e respondem aos interesses de todos, do pobre e do rico.

Abrange uma série de forças econômicas e sociais, instituições e relacionamentos, em constantes arranjos e rearranjos na cidade. A cidade é fruto de uma correlação de poder que precisa ser melhor desvendada para uma melhor compreensão do próprio conceito de direito à cidade.

PARA NÃO CONCLUIR

Neste sentido, consideramos a importância de avançar na compreensão dos regimes urbanos que se apresentam nos variados contextos, numa perspectiva teórica acerca da governança e direito à cidade mais aproximada com a realidade, de modo a aprofundar a discussão sobre quem e como governam as cidades.

Observa-se que a cidade está mergulhada no contexto da globalização e do crescimento capitalista desordenado, podendo-se inferir que os problemas urbanos se agravaram com tais transformações ocorridas nas áreas urbanas e nos espaços regionais.

Na cidade do Natal/RN da mesma forma como a ação da política social e do planejamento urbano têm sido fundamental para expandir as fronteiras do capitalismo financeirizado sobre o território, também é necessário pensar novamente ou até inventar um novo movimento político no sentido inverso dos caminhos atuais da governança urbana que apontem para a direção da cidadania efetiva, do dissenso e da criação.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Vinicius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do estado e do seu aparelho. Brasília: Enap, 2002. 26 p. (Texto para discussão, 45). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRANDÃO, Antônio Carlos. Desafios teóricos e analíticos: notas sobre o Brasil, para retomar as articulações entre espaço, capital, trabalho, classes sociais e Estado hoje. In: LIMONAD, Ester e CASTRO, Edna. Um novo planejamento urbano para o Brasil? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

BRENNER, Neil. Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European union. Urban Studies. Vol 36. N 3. P. 431-451. 1999.

_____. Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. Review of International Political Economy. Vol.11. N 3. P. 447-488. 2004.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. A Sociedade em Rede. 6ª ed. Editora Paz e Terra S/A, São Paulo, 2002.

DUARTE, Marise Costa de Souza. Espaços especiais urbanos: desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.

CHAMUSCA, Pedro. Governança e regeneração urbana: entre teoria e algumas práticas. Tese de doutoramento. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal. 2012.

FARIA, José Eduardo. O estado e o direito depois da crise. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERNANDES, Edésio. Constructing the right to the city in Brazil. Social & Legal Studies, v.16, n.2, pp.201-19, 2007.

JESSOP, Bob. A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance. In Mickey Lauria, ed., Reconstructing Urban Regime Theory, London: Sage Publications, 51-73, 1997.

LEFEBVRE, Henri. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: EDUFMG, 2004.

_____. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. A produção do espaço. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins, 2000.

MUKAI, Toshio. Direito urbano e ambiental. 4 ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

PRESTES, Vanêsca Buzelato. Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. São Paulo: Editora Fórum, 2017.

REALE, Miguel. Teoria do direito e do Estado. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e as suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia et al. (org). Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.
_____.Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008.
_____. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2003.
SOUSA, Antonio Francisco de. Administração Pública e Direito Administrativo: novos paradigmas. Porto: Vida econômica, 2016.
TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova, São Paulo, 87: 139-165, 2012.
YOUNG, Craig, DIEP, Martina and DRABBLE, Stephanie. Living with difference? The 'cosmopolitan city' and urban reimaging in Manchester, UK. Urban Studies. Vol. 43. N 10. P. 1687-1714. 2006.

A GOVERNANÇA METROPOLITANA NOS REGIMES URBANOS SOB PREDOMÍNIO NEOLIBERAL: O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA GERENCIAL E DA PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO

Francisco Fonseca

Fundação Getulio Vargas/Eaesp e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Email: franciscocpfonseca@gmail.com

INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

Neoliberalismo é um sistema ideológico, sócio/político e econômico que influencia as mais diversas arenas da vida em sociedade: da subjetividade individual à organização econômica dos países e consequentemente o sistema político (Dardot e Laval, 2006). Especificamente quanto ao Estado de Bem-Estar Social, suas premissas voltam-se ao combate à "sociedade fundada nos direitos igualitários", uma vez que "individualismo", "meritocracia" e "competição" são suas variáveis-chave. Portanto, o Estado Social representaria o oposto do "individualismo possessivo" (Macpherson, 1979) e, logo, o inimigo a ser combatido. Em relação à democracia, há inquestionável contrariedade dos teóricos neoliberais – que preferimos denominar como "ultraliberais", dada sua radicalidade, tendo sido chamados de "liberistas" – à "regra da maioria", uma vez que possibilitadora justamente de "direitos sociais independentemente do mérito", bordão alardeado por Von Mises, Hayek e Frieman, entre outros. Logo, a democracia como conceito político é submetida ao mercado, retirando dela sua independência conceitual das estruturas mercantis.

Igualmente, a democracia como dimensão "social" (direitos e desmercadorização em meio às estruturas capitalistas, à luz de Gota Sping Anderson) é, como aludido, tomada como inimiga a ser combatida. Portanto, a democracia política e social – dupla face da democracia moderna – é deslegitimada por intelectuais, mídia, *think tanks*, centros universitários, isto é, pelo discurso hegemônico, influenciando decisivamente a disputa pelo "senso comum" (Gramsci).

Em particular os temas da "participação social" e do "controle social" são repudiados como formas degeneradas, encarnadas em "populismos", "irresponsabilidades fiscais", "bolivarianismos" (em linguagem contemporânea) e todas as formas opostas à primazia do mercado sobre o Estado e sobre a sociedade. De acordo com Naomi Klein, tratar-se-ia da versão extremada do capitalismo contemporâneo e intitulada como "doutrina do choque".

Em consequência desse quadro, a situação política, econômica e social brasileira após o golpe de Estado parlamentar, ocorrido em 2016, vem submetendo a sociedade brasileira ao complexo e progressivamente profundo Estado de Exceção. Daí analisarmos o documento-síntese produzido pelo principal partido político organizador do golpe de Estado, o Partido do "Movimento Democrático Brasileiro" (cujo adjetivo "democrático" tornou-se meramente retórico), assim como programas que vêm alterando substantivamente a vida política, econômica e social brasileira. Tais transformações contam com o apoio, ativo e/ou leniente, sobretudo do Poder Judiciário (que por sua vez vem atuando funcionalmente como "partido político" do capital), da grande mídia (outra forma funcional de "partido político") e das elites econômicas: nacionais e internacionais. Dessa forma, analisar-se-á a realidade brasileira pós-golpe por meio dos pressupostos provindos da ideologia (ultra)liberal, uma vez que hegemônica – embora contraditória e profundamente assimétrica – após 2016.

Deve-se notar, por fim, que o golpe ocorrido no Brasil é verificável, de formas distintos, em outros países e situações, constituindo-se aparentemente no modus operandi do "ultraliberalismo" autoritário em perspectiva internacional.

PRESSUPOSTOS DO NEOLIBERALISMO[94]

Veremos, abaixo, o corpus doutrinário do ideário neoliberal, aqui denominado de ultraliberal em razão das aludidas radicalidades. As ideias-chave – personificadas em propostas e programas de governo –, desenvolvidas pelos intelectuais ultraliberais, alguns dos quais veremos a seguir, podem ser assim tipificadas:

- precedência da esfera privada (o indivíduo *livre no* mercado) sobre a esfera pública.
- máxima desestatização da economia, privatizando-se todas as empresas sob controle do Estado.
- desproteção aos capitais nacionais, que deveriam competir livremente com seus congêneres estrangeiros.
- desmontagem do Estado de bem-estar social, pois concebido (e estigmatizado) como ineficaz, ineficiente, perdulário, injusto/autoritário (por transferir aos mais pobres parcelas de renda dos mais ricos ou bem-sucedidos, que assim o seriam, estes, por seus próprios méritos), e indutor de comportamentos que não valorizariam o mérito e o esforço pessoais.
- forte pressão pela quebra do pacto corporativo entre Capital e Trabalho, em nome da liberdade de escolha individual e da soberania do consumidor: daí o vigoroso apoio a "reformas trabalhistas" precarizantes.
- desregulamentação e desregulação da produção, da circulação dos bens e serviços, do mercado financeiro e das relações de trabalho.
- ênfase nas virtudes do *livre-mercado*, em dois sentidos: como instrumento prodigioso por aumentar a riqueza, gerando em consequência a *natural* distribuição de renda, em razão do aumento da produtividade; e como único mecanismo possível de refletir os preços reais dos produtos e serviços, possibilitando aos indivíduos o exercício de cálculos em relação à atividade econômica.
- concepção de liberdade como *"liberdade de mercado"*, isto é, ausência de empecilhos à relação Capital/Ttrabalho e à *livre* realização dos fatores produtivos.
- concepção "negativa" da liberdade, isto é, caracterizada como ausência de constrangimentos (que não apenas os imprescindíveis à vida em sociedade) e interferências da esfera pública em relação à esfera privada.
- aceitação da democracia apenas e tão-somente se possibilitadora do mercado livre e da liberdade individual.
- concepção de que a sociedade deve oferecer a cada indivíduo (no aspecto fiscal e quanto a políticas públicas) apenas e tão-somente o quanto esse último contribuíra para a mesma. Trata-se da inversão do lema socialista, pois *valoriza-se a desigualdade*, que, dessa forma, deveria refletir méritos distintos. O fiscalismo é levado às últimas consequências contra os pobres, preservando os privilegiados.

[94] Esta seção é inspirada substantivamente no livro *O Consenso Forjado* (2005), de minha autoria, sobretudo em partes do capítulo 1, intitulado "Do consenso 'intervencionista' à hegemonia ultraliberal: histórico e pressupostos de um embate ideológico crucial no século XX".

- híper valorização do sistema jurídico (nomocracia), pois estruturante e avalista da sociedade contratual composta por indivíduos autônomos em suas ações em virtude de seus interesses.
- crença de que o Estado interventor é, *intrinsecamente*, produtor de inúmeras crises: fiscal, burocrática, de produtividade, entre outras. Daí a pressão pelas "reformas do Estado orientadas para o mercado" e pela defesa da diminuição de impostos e dos gastos governamentais.
- ênfase nas mínimas, porém importantes, funções do Estado, que deveria possuir os seguintes papeis: garantir a ordem e a paz; a propriedade privada; os contratos livremente elaborados entre os indivíduos; o livre-mercado, por meio da proibição de práticas anti-concorrenciais e da elaboração de "normas gerais e abstratas"; e desregulamentar, desregular e flexibilizar os mercados: de capitais, produtivo e de trabalho.

Uma parte dessas ideias constitui-se em verdadeira Agenda de reformas, propugnada principalmente pelos *think-tanks* e transmitidas pelos *aparelhos privados de hegemonia*. Essa Agenda foi adaptada a cada país, conservando-se contudo tanto as matrizes como o *ethos* que as preside[95]. Para compreender como ocorreu a conquista, pelos ultraliberais, dos *corações e mentes* dos formadores e retransmissores de opinião em países distintos é necessário sumarizar as principais escolas ultraliberais, pois formadoras, cada qual a seu modo, de um *corpus* doutrinário.

Será, portanto, a partir das ideias elaboradas por diversos autores, entre os quais os abaixo analisados, pertencentes em sua maioria a três Escolas fundamentais à doutrina ultraliberal, que poderemos compreender a hegemonia (ultra)liberal, iniciada a partir do final da década de 1970. Vejamos, de forma panorâmica, as premissas de alguns dos principais ideólogos, particularmente da escola que originou o neoliberalismo.

Trata-se da escola – no sentido de *forma doutrinária de pensar* – que originou a atualização do liberalismo a partir de fins do século XIX: a chamada *escola* Austríaca**,** que fora "(...) constituída por um grupo de economistas que lecionou na Universidade de Viena e sustentou algumas ideias comuns, mais tarde englobadas no marginalismo. O ponto de partida (...) consistiu em chamar a atenção para os fundamentos psicológicos do valor (...) acreditaram poder reconstituir abstratamente os mecanismos da vida econômica[96]". Nesta *escola*, desde os anos 1920 a figura de Ludwig Von Mises aparece em destaque, notadamente em virtude da crítica que fizera à *planificação*, vista como destruidora das liberdades. Observe-se como o radicalismo (ultra)liberal, mesmo em circunstâncias tão críticas como as acima referidas (depressão econômica), é

[95] Nunca houve e possivelmente seria inaplicável o programa ultraliberal na íntegra em alguma sociedade concreta, em razão de vários fatores, entre os quais a extrema complexidade das sociedades contemporâneas – eivadas de interesses diversos e contraditórios –, o caráter "idealista" das proposições dessa corrente, a vinculação, demonstrada historicamente, dos capitais privados ao Estado, e as consequências sociais do mercado livre. Toma-se, portanto, o programa ultraliberal muito mais como *tipo ideal*, carta de intenções, do que propriamente um projeto aplicável. Apesar dessas ressalvas, a capacidade dessa corrente persuadir e inspirar governos, agências e instituições (nacionais e internacionais) tem sido notável.

[96] *Dicionário de Economia* (1985:144).

expresso por este autor, e posteriormente incorporado por todos os adeptos desta doutrina:

> Simplesmente não há outra escolha que não esta: ou abster-se de interferir no livre jogo do mercado, ou delegar toda a administração da produção e distribuição ao governo. Capitalismo ou socialismo: não há meio termo. (...) Onde quer que o governo recorra à fixação dos preços, o resultado é sempre o mesmo. Quando, por exemplo, o governo fixa um teto para os aluguéis residenciais, segue-se, imediatamente, um déficit de moradias[97].

Como se observa, para o pensamento ultraliberal não apenas seria impossível, teoricamente, formas de controle sobre o mercado – vinculado a um sistema misto de produção –, como seria ineficaz, pois seus resultados seriam opostos aos pretendidos, à guisa da *tese da perversidade*[98]. Esse pressuposto, aliás, seria válido inclusive quanto ao desemprego, mesmo com o fenômeno da depressão, pois:

> Dar suporte ao desempregado, por meio do governo ou do sindicato, serve apenas para ampliar o mal. Se o que estiver envolvido for o desemprego, causado pelas mudanças dinâmicas da economia, o auxílio-desemprego resultará no adiamento do ajuste dos trabalhadores às novas condições. O trabalhador desempregado que esteja por isso aliviado não considera necessário procurar uma nova ocupação, se já não encontra emprego em sua antiga ocupação. (...) p. 1923
> Se os auxílios-desemprego não forem fixados a um teto muito baixo, pode-se dizer que, na medida em que seja oferecido, o desemprego não desaparecerá. [99]

Dessa forma, mesmo em relação a temas socialmente explosivos não deveria o Estado intervir, no caso protegendo os que perderam vagas no mercado, pois este, em razão de suas virtudes intrínsecas, cedo ou tarde se reequilibraria. Em outras palavras, o desemprego de hoje seria compensado com o emprego, em outras áreas ou setores, proximamente. Daí os auxílios, sobretudo o seguro-desemprego, serem considerados perniciosos, inclusive para o ânimo dos desempregados, que se acomodariam em ser sustentados pelo Estado, isto é, pelo contribuinte. Como o mercado é concebido como instituição infalível, e espontânea, qualquer artificialismo perturbaria sua ordem natural,

---

[97] (Mises, 1987:79).
[98] As três teses (ou construções retóricas) são assim definidas por Albert Hirschman:
- Em relação à *tese da perversidade*: "Não se afirma apenas que um movimento ou política não alcançará sua meta, ou ocasionará custos inesperados ou efeitos colaterais negativos: em vez disso, diz o argumento, *a tentativa de empurrar a sociedade em determinada direção fará com que ela, sim, se mova, mas na direção contrária.*" (Hirschman, 1985:18, ênfases do autor).
- Quanto à *tese da futilidade*, esta estaria fundada no argumento retórico de que "(...) a tentativa de mudança é abortiva, que de um modo ou de outro qualquer suposta mudança é, foi ou será, em grande medida, de fachada, cosmética, e portanto ilusória, pois as estruturas 'profundas' da sociedade permanecerão intactas." (Idem, ibidem:43).
- Por fim, no que tange à *tese da ameaça*: "(...) assevera que a mudança proposta, ainda que talvez desejável em si, acarreta custos ou consequências inaceitáveis de um ou outro tipo" (pág. 73). Além do mais, prossegue o autor: "*As conquistas e realizações mais antigas*, alcançadas a duras penas, não podem ser tomadas como certas, e *seriam ameaçadas pela nova reforma.*" (Idem, ibidem:75, ênfases nossas). Em larga medida, o pensamento liberal e conservador – expressos pela doutrina ultraliberal, pela grande mídia e por think tanks – podem ser enquadrados nessas categorias (teses) criadas pelo autor.
[99] (Mises, 1987:84).

dificultando ou impedindo a plena realização de seus benefícios. Essas ideias são esclarecedoras sobre o radicalismo ultraliberal e, mais, clarificam as razões de seu ocaso após a grande crise de 1929.

Apesar de o livro em tela de Von Mises ter sido escrito em 1927, o ambiente na Europa já não era de otimismo, e a economia apresentava sinais crescentes de crise (note-se que, quando de seu lançamento em língua inglesa, em 1962, Von Mises ratificou as ideias ali presentes). Além do mais, enquanto os regimes nazi/fascistas e socialistas criavam empregos e (re)organizavam a economia, o ultraliberalismo da escola Austríaca recomendava, aos milhões de trabalhadores, paciência, pois o mercado voltaria, um dia, a criar, sozinho e espontaneamente, empregos. Isso fez com que as ideias e os ideólogos ultraliberais fossem culpabilizados pelas crises pelas quais passava a economia capitalista.

Outro importante ideólogo ultraliberal é Walter Lippmann, que liderou, na primeira metade dos anos 30, a primeira reunião internacional que congregou os adeptos do pensamento liberal, reunião que ficou conhecida por ter lançado as bases do que os liberais entendiam ser a *Good Society.* Lippmann, em "A Reconstrução da Sociedade" (lançado em 1933), denunciara aquilo que os ultraliberais consideraram como o prenúncio de uma catástrofe, na medida em que o período ao qual era contemporâneo seria marcado pelo dogma da intervenção, que, por seu turno, estaria sendo aceito majoritariamente em diversos países, pois:

> "Embora vistam os litigantes que ora lutam pelo domínio do mundo moderno camisas de diferentes cores, as suas armas são retiradas do mesmo arsenal, as suas doutrinas são variação do mesmo tema, e eles se encaminham para o combate entoando a mesma canção, com letras ligeiramente diferentes. As suas armas são a direção coercitiva do trabalho e da vida da espécie humana. A sua doutrina é aquela segundo a qual a desordem e a miséria só podem ser vencidas pela organização cada vez mais compulsória. A sua promessa é a de que, graças ao poder do Estado, podem fazer-se felizes, os homens.
> "Pelo mundo inteiro, em nome do progresso, homens que a si mesmos chamam comunistas, socialistas, fascistas, nacionalistas, progressistas e até liberais, são unânimes em sustentar que o governo, com os seus instrumentos de coerção, ditando ao povo a maneira pela qual há de viver, deve dirigir o curso da civilização e fixar a forma das coisas por vir." [100] p. 1924

O *dogma* ao qual Lippmann se refere pode ser traduzido por *hegemonia*, isto é, pelo novo consenso que fora se formando em oposição aos antigos *dogmas* liberais (expressão rejeitada quando referida à doutrina liberal). Afinal, por mais opostas que pudessem ser doutrinas como o socialismo e o fascismo, ambas tinham como elemento comum a desconfiança quanto aos pressupostos da sociedade liberal[101].

[100] (Lippmann, 1961:13,14).
[101] É significativo observar que o mesmo Lippmann publicou, em 1922, uma severa crítica à teoria democrática, pois questionara a capacidade racional do homem em se comportar autonomamente segundo essa teoria. A própria imprensa não fora vista como capaz de mediar a vida pública e os "preconceitos" dos indivíduos, pois seria: "(...) like the beam of a searchligth that moves restlessly about, bringing one episode and then another out of the darkness into vision.". (Lippmann, 1997: xiv). Embora a visão expressa no livro tenha grande valia no que tange à desmistificação de certos pressupostos da

Mas é outro austríaco, Friedrich Von Hayek, a principal referência ao pensamento ultraliberal. Teórico, economista, filósofo moral e principalmente ideólogo, pertence à tradição da escola Austríaca, tendo-se transferido para Londres (onde lecionou na London School). Hayek constituiu-se em autor seminal, pois seu pensamento, na verdade uma contra-ofensiva, fora encarnado em inúmeras obras e em agitação ideológica – na academia, na imprensa e em outros centros formadores/espraiadores de opinião. Afinal, carreou adeptos e influenciou a transformação da Agenda mundial, culminando com a ascensão ao poder do Estado, em inúmeros países, de partidos perfilhados às bandeiras ultraliberais. Hayek já se era figura proeminente na Áustria (fora discípulo de Von Mises), onde os fundamentos de seu pensamento teriam se estabelecido. Assim pode-se definir as premissas hayekianas a partir da tradição austríaca:

> A economia dos austríacos insiste na noção de escolha ou decisão individual. Os demais conceitos da ordem social são definidos a partir dessas intenções e crenças, elementos basilares que orientam e dirigem a ação individual[102].
> [Para Hayek:] (...) o mundo é um grande leilão de ofertas e demandas. O mercado é a coordenação das ações dos indivíduos, dirigidas pelos juízos de valor destes últimos (suas preferências). Os preços de mercado dizem aos produtores o que produzir e em qual quantidade.
> Neste leilão, a informação a que se tem acesso dirige os atos de ofertantes e compradores. E essa informação diz respeito ao futuro, tal como imaginado e projetado, e ao passado, tal como conhecido (ou como se imagina conhecer). p. 1925
> Os preços são 'portadores' e quadros sinópticos dessas informações sobre bens e recursos disponíveis (ofertados no mundo-leilão) (...) isto é, como devem reescalonar prioridades diante do comportamento continuamente mutante de seus parceiros-interlocutores-competidores[103].

Vê-se, portanto, a confiança ilimitada no *livre-mercado*, *locus* em que as informações – sobretudo a mais importante delas, os preços – fluiriam livre e espontaneamente, permitindo, a partir daí, os cálculos individuais, constitui portanto um elemento central no pensamento do autor, sendo enfatizada à exaustão. Logo, bastaria uma intervenção do Estado para que este "arranjo espontâneo" se desmoronasse, desorientando completamente os indivíduos. Esses, ao serem concebidos ao mesmo tempo como "parceiros/interlocutores/competidores", devido à harmonização do *mercado-livrre*, desenvolveriam todas as suas habilidades, beneficiando a sociedade como um todo, mesmo que adotassem o mais radical egoísmo[104].

---

teoria democrática, essa posição denota decidido conservadorismo quanto às virtudes da democracia política.

[102] (Moraes, 1999:14).

[103] (Idem, ibidem: 15 e 16).

[104] Segundo F. Vergara, para Hayek: "(...) a economia de mercado constitui sistema auto-regulador (uma 'cataláxia'), que não necessita da intervenção governamental para funcionar de modo harmonioso. A economia de mercado, entregue a seus mecanismos espontâneos, produz (...) um resultado melhor que o que as economias mistas com uma política econômica ativa podem produzir. Durante a grande recessão dos anos trinta, Hayek opôs-se veementemente ao estímulo da conjuntura (pela redução das taxas de juros ou a aceleração dos gastos públicos), sustentando que a única coisa a fazer consistia em deixar as forças do mercado funcionarem." (Vergara, 1995: 106 e 107).

Dadas essas, dentre outras, premissas, é que a resistência contra-hegemônica ultraliberal deve ser compreendida, pois fora nesse contexto que Hayek articula a reunião internacional liberal, ocorrida em 1947 na Suíça, denominada Sociedade Mont Pelérin (em referência ao local aonde se ocorrera, mas que inicialmente se chamaria Sociedade Adam Smith), que reuniu intelectuais de peso do campo liberal, tais como Arthur Seldon, Stanley Dennison, Alfred Sherman, Lionel Robbins, Von Mises, Karl Popper, Wilhelm Röpke, Milton Friedman, entre outros. Esse evento, realizado logo em seguida ao término da guerra é, por si só, significativo tanto da apreensão dos ultraliberais acerca do consenso intervencionista como, principalmente, do intuito contra-hegemônico que se procurava estabelecer[105].

Hayek procurou, nesse sentido, justificar a superioridade do modo de produção capitalista (e das virtudes do mercado-livre) em relação seja aos sistemas mistos (caso da social democracia) seja ao socialismo. A desigualdade social resultante de uma sociedade ultraliberal individualista e possessiva não apenas é aceita como justificada, pois inerente às qualidades distintas dos homens. Num mundo marcado pelo trauma da depressão mundial, do desemprego e de guerras mundiais – entre as décadas de 1910 e 1940 –, essas posições foram defendidas de forma tenaz, assemelhando-se ao fundamentalismo religioso, pois quanto mais a realidade mostrava-se antitética a esses valores mais eram ratificados e propugnados. Caso paradigmático desse *ethos* é o tema da "justiça social" que, apesar de crucial naquele momento, fora considerado, por Hayek, "sem significação" numa sociedade que se requer livre, pois: p. 1926

> (...) a questão precedente é saber se é moral que os homens sejam submetidos aos poderes de direção que teriam de ser exercidos para que os benefícios obtidos pelos indivíduos pudessem ser significativamente qualificados de justos e injustos.
> Deve-se admitir, é claro, que o modo pelo qual os benefícios e ônus são distribuídos pelo mecanismo do mercado deveriam, em muitos casos, ser considerados muito injustos *se* resultassem de uma alocação deliberada a pessoas específicas. Mas não é este o caso. Essas cotas são resultado de um processo cujo efeito sobre pessoas específicas não foi nem pretendido nem previsto por ninguém quando do surgimento das instituições – as quais puderam então continuar existindo por se ter constatado que proporcionavam a todos, ou à maioria, melhores perspectivas de satisfação das suas necessidades. Exigir justiça de semelhante processo é obviamente absurdo, e selecionar algumas pessoas numa tal sociedade como fazendo jus a uma parcela específica é evidentemente injusto[106].

[105] As reuniões da *Sociedade Mont Pelérin* realizam-se anualmente até hoje, tendo ocorrido no Brasil em 1993. O intuito dessas reuniões, em se constituindo em "internacionais liberais", foi e continua sendo espraiar as ideias ultraliberais a partir de um *núcleo duro doutrinário*, à guisa do que fizeram os socialistas. Segundo Cockett: "(...) in Hayek's opinion, regularly and successfully acted as if they fully understood the key position of the intellectuals and have directed their main efforts towards gaining the support of the 'elite', which was certainly true of the Fabians and Keynes in Britain." (Cockett, 1995: 104 e 105). [E continua o autor:] "For Hayek, 'What to the contemporary observer appears as a battle of conflicting interests decided by the vote of the masses, has usually been decided long before in a battle of ideas confined to narrow circles'." (Hayek apud Cockett, idem, ibidem).

[106] (Hayek, 1985:82).

Para Hayek, como se observa, o mercado seria o único mecanismo possível de distribuição – natural e espontânea – de renda. Os que demandassem por "justiça social", isto é, intervenção (considerada autoritária) do Estado com vistas a retirar recursos dos que se saíssem melhor no mercado, ou simplesmente fossem mais afortunados, e repassá-los aos "fracassados" (os pobres), não teriam compreendido o seu funcionamento. Afinal, o mercado não é concebido como justo ou injusto, pois seu papel seria apenas o de coordenar os agentes produtivos, cabendo a estes, pelo mérito, promover a justiça (ascensão social), que seria, portanto, individual. Daí o papel essencialmente "regulatório" a ser desempenhado pelo Estado no que tange ao cumprimento dos contratos efetivados entre as partes livres. Assim afirma Hayek, num livro-marco do pensamento ultraliberal – "O Caminho da Servidão" –, pois escrito em 1944 já como resistência ao novo intervencionismo que rapidamente se consolidava:

> O Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações (...)[107]
> Num mundo em que tudo fosse previsto com exatidão, o Estado dificilmente poderia agir e ao mesmo tempo ser imparcial[108].

Portanto, o Estado interventor é concebido como supressor das liberdades individuais, sobretudo o Estado Previdenciário do pós-guerra que, além do mais, é criticado como "paternalista", expressão estigmatizada pelo ultraliberalismo. Trata-se, em verdade, da radicalização da crítica ao mesmo, pois compara-se a proteção (social) do Estado à de um *pai arbitrário*. Por isso, para Hayek: p. 1927

> Se o governo não deseja apenas facilitar aos indivíduos a conquista de certos padrões de vida, mas também garantir que todos os conquistem, só poderá fazê-lo privando os indivíduos de qualquer escolha neste sentido. O Estado previdenciário torna-se assim um Estado familiar no qual um poder paternalista controla a maior parte da renda da comunidade, alocando-a entre os indivíduos nas formas e quantidades que julga compatíveis com sua necessidade ou mérito[109].

Daí que a oposição ultraliberal atuaria fortemente no sentido de se evitar que as sucessivas intervenções do Estado na economia levassem os países – sobretudo a Europa e os EUA, paulatinamente e sem que seus povos e líderes se apercebessem – à "servidão" (sinônimo de socialismo). Mas, para Hayek, se o Estado interviria em demasia em inúmeros setores, desorganizando a produção, deixaria de intervir aonde deveria: nos sindicatos. Afinal, esses são concebidos como agentes monopolistas, pois, além de controlarem a força de trabalho, impondo greves e piquetes, desconsiderariam a característica básica do salário: ser um preço, como qualquer outro. O que implicaria, portanto, a não existência de salários mínimos ou mesmo de salários profissionais, pois:

> Embora, na realidade, as conquistas obtidas pelos sindicatos com sua política salarial sejam muito menores do que geralmente se supõe,

[107] (Hayek,1987:88).
[108] (Idem, ibidem: 89).
[109] (Hayek, 1983:316).

> apesar disso, *suas atividades nesse campo são muito prejudiciais do ponto de vista econômico e extremamente perigosas do ponto de vista político*[110].
> (...) embora pouco se deva esperar de qualquer ação específica do governo contra o monopólio da iniciativa [empresarial], a situação é diferente nos casos em que *os governos* deliberadamente promoveram o crescimento do monopólio e até *deixaram de exercer a função primordial de governo – a prevenção da coerção –, permitindo exceções às normas legais gerais, como vêm fazendo, há muito, no campo do trabalho*[111].

Observa-se que o radicalismo ultraliberal despreza elemento crucial das sociedades industriais – o fato de a força-de-trabalho possuir poder infinitamente menor, como um todo, do que o dos detentores do capital. Donde pode-se concluir que o veto à organização sindical implica forte caráter conservador e patronal, e mesmo reacionário, por parte desse pensamento que, dessa forma, afasta-se das vertentes mais democráticas surgidas no seio do liberalismo no século XIX.

Nesse diapasão, é fundamental à compreensão das estratégicas contra-hegemônicas ultraliberais observar que Hayek – assim como outros ideólogos dessa doutrina – possuía absoluta convicção de que o embate que travava era, antes de tudo, um embate ideológico, voltado à constituição de uma nova hegemonia. Essa, para que se realizasse, deveria demonstrar e sobrevalorizar as falhas e equívocos do então consenso dominante (keynesiano), bem como provar a superioridade do (ultra)liberalismo. Por isso, este autor, na introdução de "Os Fundamentos da Liberdade" deixa claro a importância do referido embate, pois ganhá-lo implicaria *a conquista dos corações e das mentes*:

p. 1928

> Na luta pelo apoio moral dos povos do mundo, a falta de uma sólida filosofia deixa o Ocidente em grande desvantagem. Há muito que o estado de espírito de seus líderes intelectuais se vem caracterizando pela desilusão com seus princípios, pelo desprezo por suas realizações e pela preocupação exclusiva com a criação de 'mundos melhores' [isto é, socialismo e intervencionismo]. *Não é com esse estado de espírito que se pode esperar ganhar adeptos. Se quisermos vencer a grande luta que se está travando no campo das ideias, devemos, antes de mais nada, saber em que acreditamos. Devemos também ter ideia clara daquilo que desejamos preservar, se não quisermos perder o rumo. (...) nossa própria sobrevivência pode depender de nossa capacidade de congregar uma parte suficientemente significativa do mundo em torno de um ideal comum*[112].
> (...) devemos esperar que, aqui, ainda exista um amplo consenso com respeito a certos valores fundamentais. *Mas este consenso já não é mais explícito; e, para que tais valores voltem a predominar, há urgente necessidade de sua reafirmação e defesa*[113].

[110] (Idem, ibidem: 330, ênfases nossas).
[111] (Idem, ibidem: 322, ênfases nossas).
[112] (Hayek, 1983: XXXII, ênfases nossas).
[113] (Idem, ibidem: XXXIII, ênfases nossas).

Esse excerto ilustra cabalmente a crença renitente do autor, assim como de outros *ideólogos ultraliberais*, em seus princípios, o que fez que estes intelectuais se tornassem *inflexíveis e radicais*. Mas, mais importante, explicita a *clareza em relação tanto aos objetivos como aos meios para alcançá-los*. Hayek fez questão de enunciá-los, demonstrando, portanto, a percepção ultraliberal quanto a um dos embates ideológicos mais marcantes do século, cujos legados encontram-se claramente nos dias de hoje, como veremos abaixo sobre a realidade brasileira. Daí pode-se compreender a linguagem relativamente simples de boa parte dos livros publicados por autores dessa cepa, pois queriam atingir o público *retransmissor* de opinião, nos mais diversos campos, da universidade à imprensa.

Portanto, a escola austríaca, assim como outras escolas similares (caso da Escola de Chicago e da Escola de Virgínia) funcionaram e funcionam tanto como produtoras de princípios teóricos como propagadoras ideológicas, com grande capacidade de aglutinar e espraiar temas da agenda ultraliberal, em contraposição militante à social democracia e ao reformismo em prol da "sociedade de direitos". A essência discursiva é voltada à preponderância da liberdade individual, em várias dimensões, no contexto do "individualismo possessivo" (Macpherson), do "governo empresarial" (Dardot e Laval) e da "individuação das relações sociais" (Hayek), cuja precarização das relações de trabalho e diminuição ao limite dos direitos sociais são consequência indeléveis.

O ULTRALIBERALISMO NO BRASIL E O GOLPE DO *IMPEACHMENT* EM 2016[114]

A agenda ultraliberal é antiga no Brasil, embora tenha passado boa parte da história na oposição. Do período monárquico à primeira república observam-se momentos de ascendência liberal, sendo, contudo, abortada na segunda República, a partir de 1930, estendendo-se até a ditadura militar. Contudo, mesmo nesses períodos, figuras como Eugênio Gudin e, depois, Roberto Campos, apenas para citar dois importantes economistas representantes do pensamento neoliberal, expressaram, mesmo que contraditoriamente (notadamente o caso de Roberto Campos, que participou dos governos militares), o projeto liberal na perspectiva de sua hegemonia. Paralelamente, a perspectiva capitalista do choque (Klein, 2007), experimentada na década de 1970 no Chile da ditatura militar sob Pinochet, vem avançando em diversos lugares do mundo: Rússia pós Gorbatchev no início da década de 1990, Iraque com a invasão dos EUA (décadas de 1990 e 2000), e o Brasil do golpe do impeachment em 2016, apenas para citar três casos, dentre inúmeros outros.

Dessa forma, o *impeachment* representou a artificial desestabilização político/ideológica conduzida pelo consórcio golpista (grande capital internacional e nacional transnacionalizado, classes médias superiores, parte do sistema partidário liderado pelo PMDB/PSDB, grande mídia e Poder Judiciário), quebrando as bases institucionais e sistêmicas que antes pareciam previsíveis e estáveis, e agora se mostram movediças e inconstantes. A instabilidade não atingiu somente dimensões institucionais da democracia liberal. Do ponto de vista das políticas públicas, tem ocorrido ataques articulados à cidadania social, que por seu turno já eram discutidos publicamente, caso da publicação, em 2015, do programa do PMDB, intitulado "Uma

[114] Esta seção foi inspirada em partes do artigo publicado por (Leite e Fonseca, 2018).

ponte para o futuro", que propunha uma série de medidas privatizantes, desreguladoras e desregulamentadoras, notadamente dos direitos sociais e trabalhistas. Numa palavra, tratou-se da agenda ultraliberal legatária do movimento visto acima, portanto radicalizada e com desprezo pelas regras democráticas. Segundo o documento do PMDB, na página 2, as mudanças seriam drásticas, pois: "Nesta hora da verdade, em que o que está em jogo é nada menos que o futuro da nação, impõe-se a formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional"[115]. Como se observa, "maioria transitória ou circunstancial" significou "maioria parlamentar" protagonizadora do golpe de Estado em descompasso ao sentimento majoritário dos brasileiros. Mais ainda, o Plano do PMDB, por sua vez vinculado a centros de pensamento ultraliberal, como o Instituto Millenium e o Departamento de Economia da PUC/RJ, entre outros, incluindo-se os internacionais – todos igualmente legatários da tradição hayekiana, as quais se juntaram outros ultraliberais, como Mises e Friedman – , tinha clareza quanto à derrogação da "sociedade de direitos", pois o projeto ultraliberal foi assim definido nas páginas 18 e 19 do documento:

> a) construir uma trajetória de *equilíbrio fiscal* duradouro, com superávit operacional e a redução progressiva do endividamento público;
> b) estabelecer um *limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB*, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento; p. 1930
> c) alcançar, em no máximo 3 anos, a estabilidade da relação Dívida/PIB e uma taxa de inflação no centro da meta de 4,5%, que juntos propiciarão juros básicos reais em linha com uma média internacional de países relevantes – desenvolvidos e emergentes – e taxa de câmbio real que reflita nossas condições relativas de competitividade;
> d) executar uma *política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada,* por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência;
> e) realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com *maior abertura comercial* e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – *com ou sem a companhia do Mercosul*, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional;
> f) promover legislação para garantir o melhor nível possível de *governança corporativa às empresas estatais* e às agências reguladoras, com regras estritas para o recrutamento de seus dirigentes e para a sua responsabilização perante a sociedade e as instituições;

[115] Cf. https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf

> g) reformar amplamente o processo de elaboração e execução do orçamento público, tornando o gasto mais transparente, responsável e eficiente;
> h) estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação de políticas públicas, que permita a *identificação dos beneficiários, e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes*;
> i) *na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos;*
> j) na área tributária, realizar um vasto esforço de simplificação, reduzindo o número de impostos e unificando a legislação do ICMS, com a transferência da cobrança para o Estado de destino; desoneração das exportações e dos investimentos; reduzir as exceções para que grupos parecidos paguem impostos parecidos;
> k) promover a racionalização dos procedimentos burocráticos e assegurar ampla segurança jurídica para a criação de empresas e para a realização de investimentos, com ênfase nos *licenciamentos ambientais que podem ser efetivos sem ser necessariamente complexos e demorados;*
> l) dar alta prioridade à pesquisa e o desenvolvimento tecnológico que são a base da inovação[116].

p. 1931

Mesmo que parte desse programa seja meramente retórico, caso das referências à democracia e ao respeito às instituições, assim como ao desenvolvimento nacional, trata-se de libelo ultraliberal, notadamente a ênfase fiscalista em detrimento do gasto social; a centralidade da iniciativa privada em detrimento da ação do Estado, assim como a ênfase na competição e na abertura dos mercados nacionais; a peremptória diminuição do papel do Estado como importante player ao desenvolvimento e regulador das atividades privadas; a extinção e redução de programas sociais em nome da "avaliação de seus impactos" (sem a correspondência quanto aos subsídios aos empresários, o que, de certa forma, contraria a doutrina ultraliberal); a derrogação da CLT; a avaliação de que licenciamentos ambientais são "obstáculos" a serem diminuídos/removidos, tornando o país aberto a toda forma de investimento do capital. Todos esses aspectos compõem claro quadro de derrogação da sociedade de direitos (desproteção social e trabalhista), de desregulação e desregulamentação das atividades econômicas, de retomada do padrão subalterno norte/sul nas relações exteriores e de completa ausência de soberania nacional. Impressiona como, na segunda década do século XXI, ideais ultraliberais gestados ao final do século XIX são tomados como "modernos", mesmo a despeito de seus retumbantes fracassos, cujos indicadores econômicos e sociais são prova inconteste.

Mas o fato é que esse ideário político/ideológico modifica sobremaneira, como espécie de placas tectônicas, o sentido de desenvolvimento político, econômico e social. As políticas públicas são, dessa forma, realidade mutável extremamente vulnerável dessas transformações.

Tanto o projeto ultraliberal expresso pelo documento "Uma ponte para o futuro" como a trama política sorrateira que levou ao aludido processo artificial de

[116] Idem, ibidem. As ênfases, em itálico, não são do texto original e sim do referido artigo que o analisa.

desestabilização da presidenta continham a agenda anti-direitos que, no caso da deposição da presidente Dilma, representaria concretamente: reforma anti-trabalhista (terceirização irrestrita e derrogação na prática da CLT), congelamento dos gastos sociais por vinte anos (caso da Emenda Constitucional nº 95/2016), tentativa de liquidação da previdência social, desfazimento de um sem-número de direitos sociais e extinção da soberania econômica nacional. Trata-se da agenda ostentada pelo PSDB nas últimas quatro eleições em que foi derrotado e agora implementada (sobretudo pelo PMDB) sem a legitimidade do voto.

A deposição presidenta Dilma Rousseff transcorreu "a toque de caixa": o impeachment foi sacramentado em agosto de 2016 e logo na sequência foi aprovado o referido projeto de emenda constitucional que representou um outro golpe, agora no arcabouço de políticas sociais no Brasil, a EC nº 95/2016, reiterando a primazia da austeridade fiscal exclusivamente sobre as contingências sociais e das políticas públicas voltadas aos pobres (o pagamento dos juros da dívida interna e os subsídios/isenções a setores do capital continuaram, assim como reajustes salariais ao Poder Judiciário). Já julho de 2017 outro capítulo do projeto "Ponte para o Futuro" foi concretizado: a aprovação da também referida Reforma Trabalhista (precedida pela terceirização irrestrita), paralelamente às tentativas de reforma da Previdência, que se encontra na fila legislativa para votação antes ou após as eleições de 2018.

Mas deve-se ressaltar que a dimensão política no que tange à participação popular torna-se igualmente afetada tanto pelas premissas ultraliberais (notadamente a individuação das relações sociais) como por sua agenda (derrogação de direitos). Temas como participação popular, controle social, gestão societal e democracia política e social são claramente ou desestimulados ou reprimidos na era liberal do capitalismo individualizante e de choque.

Por fim, o Poder Judiciário tem protagonizado no Brasil papel extremamente contrário à ordem democrática, não apenas ao não garantir os preceitos constitucionais como ao partidarizar-se (no sentido gramsciano de representar grupos de elite em razão da fragilidade dos partidos políticos tradicionais), indo vigorosamente além da chamada "judicialização da política". O golpe de 2016 foi chancelado pelo Poder Judiciário, assim como os inúmeros atentados às garantias legais relacionadas ao Partido dos Trabalhadores (a prisão do ex-presidente Lula sem provas é exemplo cabal). Igualmente, os direitos sociais e trabalhistas, que estão sendo derrogados inconstitucionalmente (vide desrespeito aos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, em áreas como direito humanos, social e trabalhista), têm sido claramente permitidos pelas altas cortes judiciais do país.

Logo, a derrocada da ordem democrática no Brasil refere-se tanto às regas do jogo político como aos direitos sociais e trabalhistas. Em outras palavras, a democracia política e social está sendo corroída no país, sendo a agenda ultraliberal inserida autoritariamente, uma vez que não tem votos nem legitimidade, além de historicamente representar fracasso retumbante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, neoliberalismo, aqui tomado em sua versão radicalizada pró-mercado (daí o intitularmos como ultraliberalismo) é um sistema ideológico, sócio/político e econômico que influencia as mais diversas arenas da vida em

sociedade: da subjetividade individual à organização econômica dos países e consequentemente o sistema político. Especificamente quanto ao Estado de Bem-Estar Social, suas premissas voltam-se ao combate à "sociedade fundada nos direitos igualitários", uma vez que "individualismo", "meritocracia" e "competição" são suas variáveis-chave. Portanto, o Estado Social representaria o oposto do "individualismo possessivo" (Macpherson) e, logo, o inimigo a ser combatido.

Em relação à democracia, há inquestionável contrariedade dos teóricos neoliberais à "regra da maioria", uma vez que possibilitadora justamente de "direitos sociais independentemente do mérito", bordão alardeado por Von Mises, Hayek e Frieman, entre outros. Logo, a democracia como conceito político é submetida ao mercado, retirando dela sua independência conceitual, pois associada ao mercado. Igualmente, a democracia como dimensão "social" (direitos e desmercadorização em meio às estruturas capitalistas) é tomada como inimiga a ser combatida. Portanto, a democracia política e social – dupla face da democracia moderna – é deslegitimada por intelectuais, mídia, think tanks, centros universitários, isto é, pelo discurso hegemônico, influenciando decisivamente a disputa pelo "senso comum", tal como demonstrado, em outro momento histórico, Antonio Gramsci.

Particularmente, temas como "participação social" e "controle social" são repudiados como formas degeneradas, encarnadas em "populismos", "irresponsabilidades fiscais", "bolivarianismos" (em linguagem contemporânea) e todas as formas opostas à primazia do mercado sobre o Estado e sobre a sociedade. De acordo com Naomi Klein, tratar-se-ia da versão extremada do capitalismo contemporâneo e intitulada como "doutrina do choque".

Portanto, o texto objetivou analisar conceitualmente os fundamentos do neoliberalismo com vistas a examinar a situação política, econômica, social e internacional brasileira após o golpe de Estado parlamentar, ocorrido em 2016, que vem submetendo a sociedade brasileira ao complexo e progressivamente profundo Estado de Exceção. Tais transformações contam com o apoio, ativo e/ou leniente, sobretudo do Poder Judiciário – que por sua vez vem atuando funcionalmente como "partido político" do capital –, da grande mídia (outra forma funcional de "partido político") e das elites econômicas: nacionais e internacionais.

Dessa forma, intentou-se analisar a realidade brasileira pós-golpe dada a vinculação desse com a ideias ultraliberais que, por seu turno, já haviam sido experimentadas no Chile após o golpe militar de 1973.

Conclui-se que o golpe (de Estado) do *impeachment*, que teve o consórcio entre o grande capital (internacional e nacional), parte do sistema partidário, o Poder Judiciário, as classes médias superiores e a grande mídia, vem adotando políticas ultraliberais sem o escrutínio do voto e consequentemente da legitimidade, caracterizando-se como Estado Ultraliberal de Exceção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andersen, G. Sping (setembro/1991). "As três economias do Welfare State" In Revista Lua Nova, n. 24. São Paulo, Cedec. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006.
Anderson, Perry (1992). O Fim da História: De Hegel a Fukuyama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Arrigui, Giovanni (1996). O Longo Século XX (dinheiro, poder e as origens do nosso tempo). Rio de Janeiro, Contraponto, São Paulo, Unesp.
Berend, Ivan T. (org.) (1998). A Transição para a Economia de Mercado. São Paulo, Hucitec, (Série Economia & Planejamento).
Boyer, Robert e Drache, Daniel (1996). Estados contra Mercados (os limites da globalização). Lisboa, Instituto Piaget.
Brunhoff, Suzanne de (1991). A Hora do Mercado: Crítica do Liberalismo. São Paulo, Unesp.
Buchanan, James & Wagner, Richard (1977). Democracy in Deficit – The Political Legacy of Lord Keynes. London, Academic Press.
Caldwell, Bruce (org.) (1995). Contra Keynes and Cambridge (essays, correspondence). London, Routledge. (The Collected Works of F. A Hayek, volume 9).
Eagleton, Terry (1991). Ideology, An Introduction. Oxford. Oxford University Press.
Cockett, Richard (1995). Thinking the Unthinkable (Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931-1983). London, HarperCollins.
Dardot, P. e Laval, C (2016). A Nova Razão do Mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo, Boitempo.
Draibe, Sônia (março/abril/maio de 1993). "As Políticas Sociais e o Neoliberalismo" In Revista USP: Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, nº 17.
Faria, Armando M. de (1994). O Jornalismo Econômico e a Cobertura sobre a Privatização (1990/1991). Dissertação de Mestrado ECA USP.
Flamant, Maurice (1990). O Liberalismo Contemporâneo. Lisboa, Publicações Europa-América.
Fonseca, Francisco (2005). O Consenso Forjado – A Grande Imprensa e a Formação aa Agenda Ultraliberal no Brasil. São Paulo, Editora Hucitec.
Forrester, Viviane (1997). O Horror Econômico. São Paulo, Unesp.
Friedman, Milton (1977). Capitalismo & Liberdade. São Paulo, Artenova.
Fukuyama, Francis (1992). The End of History and the Last Man. New York.
Gentili, Pablo e Sader, Emir (1995). Pós Neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
Gramsci, Antonio (2000). Cadernos do Cárcere (5 Vols.) R. de Janeiro, Civilização Brasileira.
Gudin, Eugênio e Simonsen, Roberto (1978). A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
Hall, Stuart & Jacques, Martin (orgs) (1983). The Politics of Thatcherism. London, The Camelot Press.
Hardin, Russel (1999) Liberalism, Constitutionalism, and Democracy. Oxford, Oxford University Press.
Harvey, David (1992). Condição Pós-Moderna. São Paulo, Loyola.
Hayek, F. A. (1985). Direito, Legislação e Liberdade – uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo, Ed. Visão, 3 volumes.
Hayek, F. A. (1983). Os Fundamentos da Liberdade. Brasília, Ed. UNB e São Paulo, Ed. Visão.
Hayek, F. A. (1987). O Caminho da Servidão. R. de Janeiro, Expressão e Cultura/Instituto Liberal.
Hayek, F. V. The Intellectual and Socialism (1948), várias edições.

Helleiner, Eric (1994). “From Bretton Woods to Global Finance: A World turned Upside Down” In Stubbs, R. e Undershill, R (eds.). Political Economy and the Changing Global Order. St. Martins’s Press, New York.
Hirschman, Albert (1985). A Retórica da Intransigência (perversidade, futilidade, ameaça). São Paulo, Cia. das Letras.
Hobsbawm, Eric (1995). A Era dos Extremos: O Breve Século XX (1914 1991). S. Paulo, Cia. das Letras.
Kühnl, Reinhard (1978). Liberalismo y Fascismo (dos formas de dominio burguês). Barcelona, Editorial Fontanella.
Klein, Naomi (2007). Shock Doctrine – The rise of disaster capitalism. New York, Picador.
Leite, Cristiane e Fonseca, Francisco (2018). Nadando contra a maré: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil. Revista Agenda Política, São Carlos, UFSCAR, v. 6.
Lippmann, Walter (1961). A Reconstrução da Sociedade. Belo Horizonte, Itatiaia.
_____ (1997). Public Opinion. New York, Free Press Paperbacks.
Macpherson, C. B. (1979). A Teoria Política do Individualismo Possessivo: de Hobbes a Locke. R. de Janeiro, Paz e Terra.
MISES, L. (1987). Liberalismo, segundo a tradição clássica. Rio de Janeiro, José Olympio/Inst. Liberal.
Moraes, Reginado C. C. de (abril/1999). “Filosofemas que têm consequências – a Escola Austríaca e Keynes diante da especulação e da incerteza sistêmica” In Economia, Política e Ideologias. Campinas, Unicamp, IFCH, Coleção Primeira Versão, nº 83.
Moreira, José Manuel (1994). Hayek e a História da Escola Austríaca de Economia. Porto, Coleção Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento.
Offe, Claus (1984). Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
Parsons, Wayne (1990). The Power of the Financial Press. New Jersey, Rutgers University Press.
Pereira Nunes, J. Manuel (1996). Liberalismo, Brasil e a Década Perdida: manifestações do pensamento liberal no Brasil nos anos 1980. São Paulo, Dissertação de mestrado, Depto. de História, USP.
Popper, Karl (2002). A Sociedade Aberta e seus Inimigos. Belo Horizonte, Itatiaia, 1987.
Santos, W. Guilherme dos (2017). A democracia impedida. Rio de Janeiro, FGV.
Saunders, Peter e Harris, Colin (1994). Privatization and Popular Capitalism. Buckingham, Open University Press.
Programa do PMDB (2015), “Uma Ponte para o Futuro”: https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf
Thompsón, Andrés A. (1994). “Think Tanks” en la Argentina (Conocimiento, Instituciones y Política). Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
Valdés, J. Gabriel (1995). Pinochet’s Economists – The Chicago School in Chile. Cambridge University Press.

Velasco e Cruz, Sebastião C. (1997). “1975/1976. “Luzes e Sombras: O discurso antiestatizante.” In O Presente como História: Economia e Política no Brasil Pós-64. Campinas, Ed. Unicamp/IFCH, 1997, Coleção Trajetória 3.
Vergara, Francisco (1995). Introdução aos Fundamentos Filosóficos do Liberalismo. São Paulo, Nobel.

A PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE EMPRESARIAMENTO DA GESTÃO URBANA: O CASO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Julia Ávila Franzoni

UFMG
juliafranzoni@gmail.com

Thaís Mariano Nassif Salomão

UFMG
thaisnassif@gmail.com

Luísa Lopes Greco

UFMG
luisalopesgreco@gmail.com

INTRODUÇÃO

Em 2010 e 2013, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), órgão responsável por regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica no Brasil, publicou duas resoluções (nº 587-2013 e 414-2010) que estabelecem o foco da discussão desenvolvida neste trabalho. As resoluções supracitadas determinaram que o Poder Público Municipal é o ente federado responsável pelas despesas decorrentes dos serviços de iluminação pública e ordenaram, ainda, a transferência dos "Ativos Imobilizados em Serviço" das empresas distribuidoras de energia elétrica para o patrimônio dos municípios até 2014. Devido às transferências de responsabilidade e de patrimônio, os municípios brasileiros passaram a ser responsáveis por tarefas que incluem a elaboração de projeto, implantação, expansão, operação e manutenção das instalações da rede de iluminação pública.

A mudança de competência administrativa acarretou grande oportunidade de negócio: a realização de Parcerias Público-Privadas (PPPs) para a concessão destas novas atribuições municipais que, certamente, extrapolam as capacidades institucionais da maior parte das prefeituras do país. Não por acaso, segundo relatório parcial do Observatório das Metrópoles, Núcleo-BH, desde 2015, cinco municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, incluindo a própria capital, lançaram chamamentos públicos com o objetivo de implementar PPPs voltadas para a modernização, ampliação, eficientização energética, operação e/ou manutenção da rede municipal de iluminação pública e, em 2016, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) foi a primeira do país a assinar um contrato de Concessão Administrativa para prestação desses serviços.

Neste artigo, a partir (i) de um entendimento do termo mercantilização da gestão urbana como o processo de transformação de bens e serviços públicos urbanos em coisas passíveis de compra e venda (mercadorias) e, portanto, também a transformação do modelo de gestão desses bens e serviços, cada vez mais pautado por interesses da iniciativa privada; e (ii) do estudo de caso da Concessão Administrativa *PPP Iluminação Pública* envolvendo a empresa Belo Horizonte Iluminação Pública (BHIP) S.A., concessionária do serviço, e a empresa PBH Ativos S.A., operadora do contrato de concessão, propomos: (a) explicitar a relação entre a mudança da regulação federal e a abertura de uma nova frente para atuação do mercado, atentando para a iluminação pública como ponta de lança de um processo de intensificação da estratégia de reforma do estado em suas diversas escalas e de mercantilização da gestão urbana; (b) elucidar alguns aspectos relevantes da arquitetura institucional da concessão contrapondo-os ao discurso mobilizado em escala local para implementação do serviço de iluminação na forma público-privada em Belo Horizonte; e (c) questionar a pertinência dos investimentos alocados na alegada modernização da infraestrutura e não nas demandas socioespaciais atreladas ao serviço de iluminação pública extrapolando possíveis impactos de PPPs semelhantes pelo país.

Na primeira parte do texto contextualizamos no tempo e no espaço as estratégias jurídico-políticas e os agentes envolvidos no estabelecimento do serviço de iluminação pública como política de "interesse local" no contexto nacional e seu consequente processo de mercantilização. Na segunda parte, a partir de uma sistematização dos discursos mobilizados em torno da *PPP Iluminação Pública* de Belo Horizonte, identificados em entrevista, nas páginas oficiais das instituições envolvidas e a partir de

reportagens locais, contrapomos argumentos em defesa da implementação do serviço na forma público-privada aos mecanismos efetivos de sua implementação. Em seguida, a partir de uma breve investigação da engenharia contratual da PPP, discutimos os possíveis impactos socioespaciais de sua relação com um modelo de negócios e de desenvolvimento urbano fundamentado no controle e na vigilância relacionado ao conceito de *cidade inteligente*. Finalmente, considerações finais serão tecidas a respeito dos impactos da iluminação pública como temática pioneira de um processo de mercantilização da gestão urbana na escala municipal articulada nacionalmente.

TEMPOS, ESCALAS E AGENTES DO PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

A série de eventos que culminam na assinatura, em 2016, de um contrato de Concessão Administrativa para prestação dos serviços de iluminação pública no município de Belo Horizonte, objeto deste artigo, tem início mais de duas décadas antes, em uma articulação entre ações de diferentes agentes em distintas escalas que, em primeira análise, poderiam parecer desconectadas. O contexto em que esse processo se inicia é caracterizado pelo fortalecimento de uma proposta clara e ampla de privatização de empresas públicas por parte do Governo Federal, marcadamente, a partir do lançamento do Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990) pelo governo Fernando Collor (1990-1992), nos anos 1990. Ao longo das décadas seguintes, novos aparatos regulatórios gradativamente criarão as condições para a transformação do modelo de gestão de bens e serviços públicos por meio da redução de riscos jurídicos, institucionais e financeiros para sua oferta à iniciativa privada.

A primeira investida no sentido da construção deste aparato consiste na promulgação, já nos primeiros meses do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003), da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a Lei Geral de Concessões, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Essa legislação introduz regulamentações específicas para contratos de concessão de serviço público para todos os entes federados − União, Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios −, somando-se à regulamentação de licitações e contratos prevista pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Entre as determinações dessa nova legislação, que rege o contrato da PPP objeto deste artigo, destaca-se a possibilidade de captação de recursos financeiros pela concessionária para a execução do serviço concedido. Nos termos da legislação de 1993 é "vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem" (Art. 7º, § 3º), já nos termos da lei de 1995 entre as incumbencias da concessionária relacionadas no Art. 31 inclui-se "captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço" (Art. 31. Inciso VIII). , Como discutiremos mais adiante, esta particularidade do regime de concessão será fundamental para a atratividade do serviço de iluminação pública à iniciativa privada.

Nos dois anos seguintes à promulgação da Lei Geral de Concessões, por meio da Lei nº 9.427/1996 e do Decreto nº 2.335/1997, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é criada e tem suas atribuições regulamentadas, em substituição ao antigo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). Trata-se de autarquia

vinculada ao Ministério de Minas e Energia, atualmente responsável por regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica no Brasil. A legislação que cria a ANEEL também disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e centraliza na instância federal a atribuição de promover licitações destinadas à concessão da produção, transmissão e distribuição de energia. Por exemplo, no caso de Minas Gerais, é a ANEEL que promove e operacionaliza o contrato que rege a atuação da Companhia Energética de Minas Gerais S.A. (CEMIG) e que será, portanto, o principal agente federal das transformações na operacionalização do serviço de iluminação pública aqui discutidas.

Pouco depois da criação da ANEEL, em 1998, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) (nº 1668-DF) é julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) apreciando a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações). Dentre os dispositivos julgados destaca-se o artigo 19, incisos IV e X, que prevê a competência normativa da ANATEL. O entendimento estabelecido pelo STF determinou que a União Federal não tem competência privativa por expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, ou seja, que todos os entes federados têm competência corrente no que tange a operação dos serviços de telecomunicação e podem legislar. A União edita normas gerais, os Estados normas suplementares e os Municípios aquelas de interesse local.

Nota-se que, apesar de a lei analisada pelo STF ser específica para a ANATEL, ou seja sobre os serviços de telecomunicações, o entendimento fixado pela ADI foi estendido às demais agências reguladoras federais, inclusive à ANEEL e, é com base nesse entendimento que, quase uma década depois, essa publicará duas resoluções que concretizam, na escala federal, o aparato regulatório que dá início ao processo de mercantilização dos serviços de iluminação pública. No entanto, ainda antes da publicação das supracitadas resoluções, cabe aqui destacar outras duas ações do Governo Federal que têm impactos diretos na viabilização da PPP estudada.

A primeira delas ocorre no ano 2002, ainda durante o governo FHC. Trata-se da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 39, que institui Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (CCIP). Com essa legislação, Municípios e DF são autorizados a instituir a cobrança de uma taxa na fatura de consumo de energia elétrica destinada exclusivamente ao custeio dos serviços de iluminação pública. Como discutiremos mais adiante, a destinação exclusiva da CCIP será fundamental para a minimização de riscos quanto à remuneração do parceiro privado que assume concessão relacionada aos serviços de iluminação pública. O município de Belo Horizonte reage rapidamente à esta ação do Governo Federal e, apenas 11 dias depois promulgação da EC, institui a CCIP no município de Belo Horizonte por meio da Lei Municipal nº 8.468, de 30 de dezembro de 2002.

A segunda ação do Governo Federal ocorre quatro anos depois, já no governo Lula (2003-2009). Trata-se da promulgação da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a chamada Lei das PPPs, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública. Trata-se do marco jurídico derradeiro que corrige "falhas" e "excessos de formalismo" (FÓRUM CONHECIMENTO JURÍDICO, 2017), necessários à entrada da iniciativa privada no mercado de bens e serviços públicos. Belo Horizonte, novamente reage

rapidamente à esta ação do Governo Federal e, apenas 15 dias depois, por meio da Lei Municipal nº 9.038, de 14 de janeiro de 2005, estabelece objetos, instrumentos e regras específicas para a realização de PPPs no âmbito da administração municipal.

Passados seis anos, já no final do governo Lula, em 2010, a ANEEL publica a Resolução nº 414-2010 e, já no governo Dilma Rousseff (2011-2016), em 2013, a complementa com a Resolução nº 587-2013. Com essas duas resoluções, embasadas no entendimento julgado pelo STF discutido anteriormente, fica estabelecido que o Município passa a ser responsável pelas despesas decorrentes dos serviços de iluminação pública prestados pelas concessionárias. Além disso, essas resoluções ordenam a transferência dos Ativos Imobilizados em Serviço (AIS) − em suma, conjunto de todos os bens, instalações e direitos de manutenção das atividades de serviço público de energia - das empresas distribuidoras de energia elétrica para o patrimônio dos municípios até o prazo máximo de 31 de dezembro de 2014.

Com essa transferência de responsabilidade e patrimônio, que até então recaia sobre as concessionárias de distribuição de energia, no caso de Minas Gerais, sobre a CEMIG, os municípios brasileiros passam a ser materialmente responsáveis por tarefas absolutamente especializadas que, certamente, extrapolam as capacidades institucionais da maior parte das prefeituras do país. Assim, após décadas de articulações jurídico-institucionais fica estabelecida a abertura de uma nova frente para atuação do mercado. Como descreve Jorge de Oliveira, Gerente de Operações Estruturadas do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), em entrevista concedida às autoras em 13 de agosto de 2018:

> O que se transferiu para os municípios foi a responsabilidade de gerir a parte do serviço de iluminação pública. Antes a CEMIG fazia tudo e os municípios estavam felizes com isso. Agora eles passaram a ter que absorver isso também. [Nesse contexto], o modelo de PPP é uma solução muito boa para o governo porque permite um investimento de modernização e o município passa para uma empresa privada a responsabilidade de manter e operar. De outra forma ela teria que fazer com um funcionário público próprio (OLIVEIRA, 2018).

É este o contexto que leva os municípios de Betim, Santa Luzia, Ibirité e Lagoa Santa, integrantes da RMBH, como muitos outros pelo país, a lançarem chamamentos públicos com o objetivo de implementar PPPs voltadas para a prestação de serviços de iluminação pública (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2018). Na disseminação dessa estratégia de gestão e de prestação, destaca-se também o papel das instituições financeiras que, interessadas no financiamento necessário à capitalização dos parceiros privados, se propõe a prestar assessoria aos municípios na avaliação e modelagem de editais e contratos.

O BDMG, por exemplo, lançou para o biênio 2018/2019 um Edital de Chamamento Público para Apoio Técnico na Estruturação de Projetos de Infraestrutura com Investimento e Operação Privados (Concessões Comum e PPP) em que se dispõe a prestar assesorias técnicas, econômico-financeiras e jurídicas diversas de apoio a celebração de contratos de PPP. No escopo desse edital as PPPs de serviços de iluminação pública aparecem como primeira prioridade de atendimento, juntamente com as de manejo e destinação de resíduos sólidos (BDMG, 2018), explicitando a

viabilidade, ou ainda a rentabilidade, de parcerias na área, assegurada pelo estabelecimento do arranjo juridico-institucional aqui descrito.

Particularmente em Belo Horizonte, a celeridade do processo de mercantilização do serviço de iluminação pública, assinalada pela contratação da primeira PPP na área do país, se deve a uma particularidade da administração municipal. Em 29 de março de 2011, a Prefeitura constituiu sob a forma de sociedade anônima de capital fechado a empresa PBH Ativos S.A., autorizada pela Lei Municipal nº 10.003, de 25 de novembro de 2010. A empresa, criticada por ter a maior parte de seu capital integralizado por recursos públicos e por operar sem o devido controle social (FRANZONI, CANETTIERI, 2018), é também responsável pela modelagem e gestão de contratos de concessões e PPPs municipais e foi responsável por intensificar a prática neoliberal da gestão urbana no município.

Assim, em julho de 2016, a PBH Ativos S.A. e a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte por intermédio da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) e da Secretaria Municipal de Obras Infraestrutura (SMOBI) assinam com a empresa BH Iluminação Pública S.A. (BHIP)[117] um contrato de Concessão Administrativa para prestação dos serviços de iluminação pública no município. Os concedidos por prazo de 20 anos incluem o "desenvolvimento, modernização, ampliação, eficientização energética, operação e manutenção da rede municipal de iluminação pública" e preveem um investimento de R$991.782.559,72.

De maneira geral, a respeito desse histórico que viabiliza a mercantilização dos serviços de iluminação pública no país, destaca-se ainda as mudanças empreendidas pela ANEEL que geraram série de dúvidas em meio às administrações municipais a respeito de como lidar com suas novas atribuições. A Granbel, Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), chegou a promover, em 2017, uma série de reuniões entre CEMIG e representantes de trez municípios metropolitanos[118] que demandavam orientações. Entre as questões levantadas nessas reuniões destacam-se dificuldades dos municípios com a elaboração de projetos de expansão da rede e com o estabelecimento de um canal de comunicação entre CEMIG, empresas terceirizadas pela CEMIG, prefeitura e cidadão, causando lentidão de procedimentos simples com a troca de lâmpadas queimadas. Na mesma ocasião, foram ainda apresentadas pelos representantes dos municípios, questionamentos a respeito do processo de viabilização de PPPs na área e, especialmente, a respeito da possibilidade de aumento na CCIP cobrada dos cidadãos, que passa a ser necessária devido à redução da possibilidade de controle e negociação e consequente aumento de custos decorrente da descentralização do serviço (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DA GRANBEL, 2017).

Nesse sentido, cabe também destacar o estado em que se encontram os ativos de iluminação pública agora propriedade dos municípios, em grande parte, fora de

[117] A BHIP é uma Sociedade Anônima Fechada que foi fundada em junho de 2016, um mês antes da assinatura do contrato com a PBH Ativos S.A., em um consórcio firmado entre as empresas Barbosa Mello S.A., Planova Planejamento e Construções, Remo Engenharia e Selt Engenharia.

[118] Participaram das reuniões os prefeitos dos municípios de Nova Lima, Pedro Leopoldo, São José da Lapa, Vespasiano, Capim Branco, Florestal, Itaguara, Ibirité, Betim, Igarapé, Esmeraldas, Contagem e Juatuba.

norma, obsoleto e degradado, o que, nesse contexto, serve ao discurso que justifica a mercantilização do serviço, como aprofundaremos a seguir.

MODERNIZAÇÃO E EFICIÊNCIA? OS MECANISMOS POR TRÁS DO DISCURSO

A defesa cada vez mais recorrente das Parcerias Público-Privadas como instrumento de gestão urbana tem como fundamento o argumento do déficit e a precariedade da infraestrutura urbana nacional, essencialmente devido a uma pressuposta inabilidade do Estado de exercer adequadamente as funções que lhe competem. O discurso que se segue aponta para a falta de recursos e para o excesso de burocracia como os principais fatores dessa inabilidade do poder público, em contrapartida, o setor privado é apontado como o caminho a ser seguido para a garantia da execução e gestão dessas funções de forma mais eficiente e avançada.

Nesse sentido, é preciso atentarmos, inclusive, para o papel desse discurso no redesenho do arcabouço jurídico-institucional, descrito na primeira parte deste artigo, que cria novas formas de entrada da iniciativa privada em competências públicas até então inexploradas. Na entrevista, previamente mencionada, concedida às autoras por gerente do BDMG, o discurso da eficiência é acionado na crítica à estrutura administrativa dos processos de licitação e de concessão anteriores à Lei das PPPs. Os modelos anteriores a essa legislação são descritos como "fragmentados", "onerosos" e "lentos", essencialmente por exigirem uma série de contratações independentes anteriormente à execução das obras ou serviços públicos em si, como estudos de engenharia, de arquitetura, de impactos, financeiros, de viabilidade, etc (OLIVEIRA, 2018).

Nesse bojo, o mecanismo do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), comumente atrelado às PPPs, ganha destaque como um instrumento que permite que o Estado convoque, sem custo, parceiros privados para desenvolver esses mesmos estudos. Trata-se, segundo o gerente do BDMG, da solução para os entraves burocráticos acompanhado do benefício de incentivar o parceiro privado a “enxergar o processo como um todo”. Nesse raciocínio, no entanto, não é questionado o prisma desta suposta visão geral trazida pelo mercado, notadamente uma de maximização de seus próprios lucros.

Da mesma forma, o momento pós-licitação nos moldes tradicionais também é alvo de críticas, o tratamento dos serviços de operação e manutenção de empreendimentos de forma dissociada de sua execução em si, seria também pouco eficiente, particularmente por não despertar nas empresas responsáveis pelas obras uma preocupação com a sua qualidade duradoura. Nesse sentido, a previsão desses serviços pós-execução de obras, essencialmente necessários à garantia de rentabilidade das PPPs, são exaltados por gerarem uma "responsabilidade das empresas com a qualidade do empreendimento de uma maneira geral". Tais apontamentos abrem caminho para que as PPPs sejam anunciadas então como um “pacote completo” garantindo não apenas menor tempo e menor custo de execução, mas também eficiência e melhor coordenação de serviços por um longo período.

No caso do processo de mercantilização dos serviços de iluminação pública, não poderia ser diferente. Em reportagens recentes que tratam dessa parceria é recorrente o apontamento da melhoria da eficiência e durabilidade dos ativos e do serviço como o mote da parceria, fundamentado na implementação da tecnologia de lâmpadas Light-

Emitting Diode (LED), do gerenciamento remoto para controle das lâmpadas, de rondas com tablets para a identificação de falhas e de uma melhor qualidade no atendimento ao cidadão por meio de aplicativos em smartphones. No site da BHIP, a descrição da PPP aborda o plano de atuação como eficiente e diferenciado, com aporte de novas tecnologias e sistema de telegestão proporcionando o controle informatizado.

Apesar das promessas, no site Reclame Aqui, plataforma aberta para avaliação de empresas por consumidores, encontramos diversas reclamações de usuários em relação ao serviço de iluminação realizadas desde fins de 2016, data que coincide com a assinatura do contrato de concessão à BHIP (BHIP, 2018). Dentre as postagens, pudemos observar a recorrente confusão entre os cidadão a respeito de para onde dirigir a cobrança de um retorno para mau funcionamento do serviço (Prefeitura ou BHIP). Mas, independentemente do acerto de seu destinatário, os usuários criticam a dificuldade de se conseguir o atendimento para resolução de seus problemas.

> Há mais de quatro meses eu e meus vizinhos estamos fazendo contato para trocar uma simples lâmpada, já estamos em contato com a empresa BHIP que promete consertar em 24 horas mas simplesmente não trocam. É um absurdo, pois pagamos taxa de iluminação pública e não temos o serviço. O local está escuro e perigoso. O curioso é que outro dia vi uma reportagem no MGTV e o representante da empresa demonstra como é fácil ligar, mas a propaganda é falsa, pois simplesmente não conseguem consertar. O serviço piorou muito (RECLAME AQUI, 2017A, p.1).

Outra crítica presente nesta plataforma é o não atendimento do serviço em vilas e favelas, o que vai na contramão da chamada de diversos canais de comunicação que divulgam que a PPP terá como prioridade áreas de maior vulnerabilidade social, uma determinação do prefeito Alexandre Kalil (BHAZ, 2018). As atividades de manutenção e modernização da rede elétrica tiveram de fato início em regiões de periferia, de menor poder aquisitivo, a exemplo das regiões de Venda Nova, Barreiro e Norte, mas relatos apontam para negligências por parte da BHIP em relação ao atendimento de demandas de assentamentos precários da cidade.

> Já liguei por diversas vezes para a prefeitura para a troca de lâmpadas dos postes e eles não vem trocar sempre dando uma desculpa pelo local ser uma vila. Vejo a discriminação. Esta que só ocorre na hora da troca pois na conta vem a cobrança da taxa pública sem discriminar (RECLAME AQUI, 2017B, p.1).

Há ainda outro discurso frequentemente acionado na defesa das PPPs de iluminação pública, o da segurança. É recorrente nas mídias conectar esses dois campos relacionando áreas mal iluminadas com os altos índices de criminalidade. De fato, o serviço de iluminação pública tem por escopo prover de luz ou claridade artificial as ruas e logradouros públicos contribuindo, assim, para a segurança do tráfego noturno de veículos e pedestres e não são novos os estudos que relacionam a qualidade desse serviço à redução de crimes, assim como à ampliação da sensação de segurança e consequente aumento do uso da rua por pedestres após o anoitecer (PAINTER, 1996). Assim, a manutenção e expansão da rede pública, não apenas para melhoria de áreas já contempladas pelo serviço, mas também para atendimento a áreas não contempladas

(em geral, assentamentos ou parcelamentos irregulares recentes) é sem dúvida um serviço público essencial.

O slogan da segurança, entretanto, confronta o da sustentabilidade, outro lema da BHIP. Entre as pontos sustentáveis anunciados pela empresa encontram-se afirmações de que seus serviços reduzirão a emissão de CO^2 e o descarte de resíduos, o que ocorrerá de fato, uma vez que as lâmpadas LED têm maior durabilidade. No entanto, a empresa terá dificuldades em mediar a relação entre a iluminação pública e a arborização da cidade, já que as novas lâmpadas deverão seguir um padrão de eficiência com base em norma técnica e a presença de algumas árvores poderá confrontar esses parâmetros.

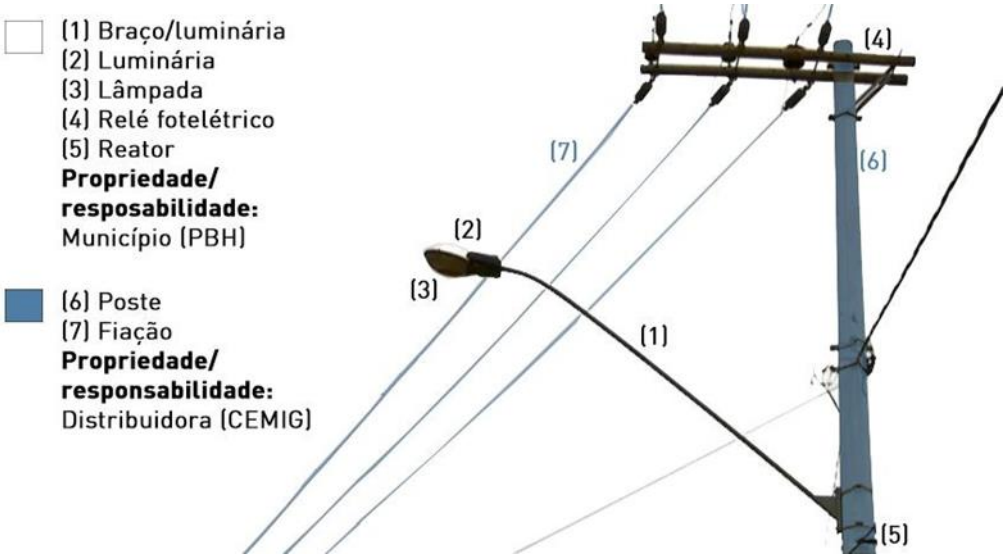
> Um dos principais desafios que a nova empresa deverá enfrentar é a eliminação de anteparos para que a nova iluminação siga as instruções previstas na norma NBR 5101 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que dispõe sobre a eficiência da iluminação. Um problema que a empresa terá para garantir essa eficiência é a presença de galhos de árvores tampando os postes. De um lado, a situação gera reclamação pela escuridão e demora na poda, que provoca insegurança. De outro, parte da população diz que CEMIG e SUDECAP agem sem observar critérios que respeitem o meio ambiente e, portanto, criticam as podas (ESTADO DE MINAS, 2017, p.1).

Ainda em relação ao discurso utilizado em defesa da PPP, é importante observar um detalhe em relação à transferência dos ativos de iluminação pública das concessionárias de distribuição de energia para as prefeituras, determinada pelas resoluções da ANEEL, discutidas na primeira parte deste artigo. Quando efetivada, essa transferência não incluiu todos os componentes do sistema de iluminação pública, como especificado na minuta do Termo de transferência e acordo operativo do sistema de iluminação pública que faz a CEMIG distribuição S.A. aos municípios - Cláusula Terceira:

> Incluem-se nos ativos a serem transferidos as luminárias, lâmpadas, relés fotoelétricos, relés fotoeletrônicos, reatores, braços de sustentação da luminária, eletrodutos, caixas de passagem e condutores exclusivos para iluminação pública. Incluem-se também os postes exclusivos para iluminação pública, circuitos exclusivos de iluminação pública compreendendo postes, eletrodutos, caixas de passagem, caixas de comando, condutores, lâmpadas, luminárias reatores e relés.
> Parágrafo Único – Excluem-se dessa transferência os ativos ligados à concessão da distribuição de energia tais como postes e a rede de distribuição de energia elétrica. (CEMIG, s/d).

Assim, a propriedade e responsabilidade pela instalação e manutenção de postes e da fiação que não são exclusivos para a iluminação pública, ou seja, que servem também para a distribuição de energia aos consumidores, permaneceram da concessionária de distribuição de energia, enquanto a propriedade e responsabilidade pela instalação e manutenção dos demais equipamentos complementares ao sistema, passaram a ser do município, como ilustrado na figura a seguir.

Figura 1: Divisão de propriedade da rede de iluminação pública após transferência de ativos determinada pela ANEEL



Fonte: Elaborada pelas autoras.

É presumível assumir que a responsabilidade e propriedade fragmentada do sistema repercutirá em dificultadores burocrático-operacionais de articulação entre as diferentes instâncias envolvidas na viabilização da manutenção da rede de iluminação pública o que depõe contra o discurso de eficiência trazido em defesa da PPP. De maneira complementar aos discursos de inovação, segurança e sustentabilidade, todos fortemente publicizados, mas questionáveis, é também recorrente na mídia o enaltecimento da economia que a PPP vai proporcionar em termos do gasto de energia.

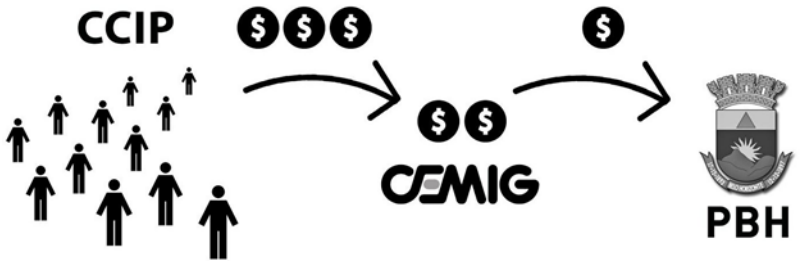
> (...) a BHIP tem até 22 de outubro para iniciar a troca das lâmpadas pela tecnologia mais moderna, que vai garantir, ao fim da substituição, em 2020, 45% de economia na conta de luz da cidade, que hoje é de R$ 55 milhões por ano e deverá cair, no mínimo, para R$ 30 milhões (ESTADO DE MINAS, 2018, p.1).

A eficiência energética é, sem dúvida, um aspecto relevante da proposta de modernização da rede de iluminação pública, ainda que sua priorização em relação a outras ações de interesse público possa ser questionada. No entanto, no formato da concessão belorizontina a economia gerada por essa eficiência (acima estimada em 25 milhões anuais), somada à economia de gastos com a própria manutenção também proporcionada pela tecnologia LED, não será transferida ao consumidor ou mesmo à Prefeitura durante os 20 anos da concessão. Aqui tocamos o ponto central da arquitetura desta e de outras PPPs voltadas para o serviços de iluminação pública que justifica a multiplicação de propostas de parcerias na área. Como destacou o gerente do BDMG em entrevista, a iluminação pública é a menina dos olhos do mercado por dois motivos: o primeiro é a CCIP e o outro é o LED. Explicamos.

Após a transferência de ativos e responsabilidades para os municípios determinada pela ANEEL, parte da taxa da CCIP, de destinação exclusiva para a iluminação pública, que originalmente ficava com a distribuidora de energia para o custeio tanto dos quilowatts de energia elétrica consumidos, como da manutenção/expansão da rede passou a ser direcionada para as prefeituras. Como

ilustrado na figura a seguir, nesse cenário, que passou a ser o normal, do valor arrecadado com a taxa da CCIP paga pelos munícipes à concessionária, esta retém para si o equivalente ao custo da energia elétrica e o restante é direcionado às prefeituras para que arquem com a manutenção/expansão da rede.

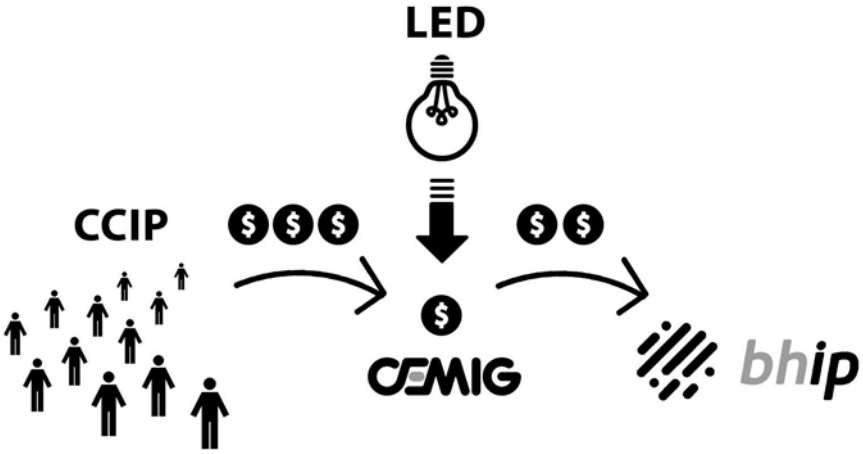
FIGURA 02: Caminho do dinheiro da taxa de Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública em Belo Horizonte sem PPP



Fonte: Elaborada pelas autoras.

No cenário em que a modernização da rede é prevista por meio de concessão, com a introdução da tecnologia LED, o parceiro privado garante para si a transferência de uma parcela maior da CCIP, assegurada pela destinação exclusiva desta. Tal como ilustrado na figura a seguir.

FIGURA 03: Caminho do dinheiro da taxa de Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública em Belo Horizonte com PPP



Fonte: Elaborada pelas autoras.

No contrato de concessão dos serviços de iluminação pública em Belo Horizonte, não há previsão de redução no valor pago pelo usuário ou de repasses dessa economia para a PBH. Trata-se assim de um modelo de negócio de baixíssimo risco para o mercado, cujas perspectivas de lucratividade são ainda multiplicadas com a possibilidade de realização das chamadas "atividades relacionadas".

Além do objeto imediato do contrato de concessão, qual seja, desenvolver, modernizar, ampliar, levar eficiência energética, operar e manter a rede municipal de iluminação pública (cláusula 4.1), a concessionária pode realizar “qualquer atividade, projeto ou empreendimento associado ao objeto da concessão”. Essas atividades, denominadas no contrato de “atividades relacionadas”, são reguladas pela cláusula 26 e sofreram modificações trazidas pelo 1º Termo Aditivo ao Contrato. Conforme as disposições contratuais, são requisitos para prestação dessas atividades a prévia

autorização do poder público, o não prejuízo ao padrão de segurança, qualidade e desempenho do serviço e, por fim, a compatibilidade com as normas legais aplicáveis ao contrato. Da exploração das atividades relacionadas, a concessionária receberá receitas acessórias (cláusula 26.2), as quais deverá compartilhar, em valor mínimo de 10 e no valor máximo de 30%, com o Município (conforme 1º termo aditivo ao contrato).

Nas disposições contratuais analisadas, para além dos requisitos formais, não há impedimento material e ou regra específica sobre o tipo de atividade relacionada que poderia ser prestada. Isto é, estando de acordo com os requisitos, a concessionária é livre para explorar economicamente serviços outros ao objeto imediato do contrato. Nas palavras de Jorge Oliveira, "a imaginação, a possibilidade é múltipla", já que a previsão de prestar serviços relacionados ao contrato cláusula garante ao concessionário direito de explorar comercialmente a concessão para além da promoção específica do interesse público objeto do contrato. Por essa razão, ainda, as receitas acessórias podem ser superiores às advindas do repasse direto do Município.

No contexto da concessão de Iluminação Pública, não tivemos acesso pelos canais de informação pública a nenhum dos contratos existentes de atividade relacionada. Em todo caso, tendo em vista as alterações trazidas pelo Termo Aditivo, sabe-se que essas atividades têm-se realizado. Do ponto de vista do interesse público e associando a problematização ao discurso mobilizado por essa PPP, indagamos em que medida o investimento prioritário em modernização da rede elétrica, objeto principal do contrato, não seria a porta de entrada para ampliar as possibilidades de exploração econômica do serviço por meio das atividades relacionadas.

Belo Horizonte não realizou a universalização do serviço de iluminação pública − cite-se, como exemplo, os mais de cem territórios informais do ponto de vista do planejamento urbano, sem instalação regular de energia elétrica, e áreas formais na cidade em que o serviço é deficitário. O discurso mobilizado em torno da PPP de Iluminação, contudo, ressalta o aspecto de modernização da rede, atrelado à imagem das smart cities, ao invés de destacar o compromisso prioritário com a universalização do acesso a essa infraestrutura.

As chamadas smart cities têm como princípio a gestão urbana realizada por meio da produção e do controle de dados, com ênfase na tecnologia, na sustentabilidade e comunicação. Belo Horizonte foi considerada a "quarta cidade mais conectada do Brasil", segundo avaliação da organização Connected Smart Cities, estando o município na rota das "cidades empreendedoras", caracterizadas por um modelo de governança empresarial.

Conforme perfil desenhado pelo contrato de concessão, a PPP pode ser canal emblemático para fortalecimento da lógica privatista de gerir a cidade, de forma a mobilizar as atividades relacionadas para serviços lucrativos e estratégicos, como a instalação de câmeras ("olho vivo"), rede wi-fi, sensores, em detrimento do caráter inclusivo e redistributivo associado ao serviço público. É de se questionar, neste cenário, se as razões que agenciaram a realização do contrato estão de fato atreladas à melhor prestação do serviço público ou à abertura de novas possibilidades de sua exploração comercial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transformação do regime regulatório do serviço público de iluminação, tendo em vista seu contexto político-institucional (a competência administrativa passa a ser dos municípios) e a nova regulação instaurada (concessão administrativa associada à instauração de contribuição embutida na conta de luz), conecta-se com as estratégias jurídicas de reforma privatizadora do estado brasileiro. Não é por acaso que as PPPs de Iluminação Pública destacam-se como carro-chefe dos contratos de concessão nos marcos da gestão urbana empresarial.

As peculiaridades desse modelo de concessão administrativa em que o concessionário tem a garantia do repasse financeiro atrelada à receita pública advinda da cobrança vinculada à conta de luz, torna o contrato mais seguro ao ente privado que, nesta medida, pode sustentar atuação comercial agressiva paralela ao objeto principal da concessão, como as “atividades relacionadas”. Desta feita, a PPP de Iluminação Pública, antes de registrar modelagem jurídico-política para melhor prestação de serviço público, figura como instrumento estratégico para investimento do setor financeiro e empresarial.

Este cenário trabalhado de forma associada ao arranjo simbólico e discursivo que sustenta às PPPs de Iluminação, como o mote das smart cities, ajuda a criar atmosfera política e jurídica própria das estratégias de mercantilização dos serviços e gestão pública. Essa narrativa vem consolidando o descompasso entre a efetivação do objeto da concessão (universalizar e modernizar o serviço) e a exploração comercial do contrato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.. *Chamamento público: apoio técnico para estruturação de projetos de infraestrutura com investimento e operação privados.* Belo Horizonte, 12 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www2.bdmg.mg.gov.br/Editais/ Downloads/EDITAL%20-%20CHAMAMENTO%20PÚBLICO.pdf>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

BELO HORIZONTE. *Lei nº 10.894, de 29 de dezembro de 2015.* Altera a lei nº 8.468/02, que altera a redação do art. 46 da lei nº 5.641/89 e institui a contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública. Belo Horizonte, 29 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1155679>.

Acesso em: 17 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 8.468, 30 de dezembro de 2002.* Altera a redação do art. 46 da Lei nº 5.641/89 e institui a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública. Belo Horizonte, 30 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.fazenda.pbh.gov.br/internet/ legislacao/formchave.asp?key=322>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 9.038, de 14 de janeiro de 2005. Dispõe sobre o programa municipal de parcerias público-privadas.* Belo Horizonte, 14 de janeiro de 2005. Disponível em: <https://cm-belo -horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/236266/lei-9038-05>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 10.897 de 30 de dezembro de 2015.* Autoriza a delegação, por meio de parceria público-privada, dos serviços de iluminação pública no Município, incluídos o

desenvolvimento, a modernização, a ampliação, a operação e a manutenção da rede de iluminação pública, e dá outras providências. Belo Horizonte, 30 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk= 1155787>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

_____. Secretaria Municipal de de Obras e Infraestrutura. *Contrato de concessão nº AJ 016/2016.* Processo Administrativo nº 01-162.894/15-31 Contrato de Concessão Administrativa para prestação para prestação dos serviços de iluminação pública no Município de Belo Horizonte, incluídos o desenvolvimento, modernização, ampliação, eficientização energética, operação e manutenção da rede municipal de iluminação pública que entre si celebram o Município de Belo Horizonte, por intermédio da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, a Superintendência de Desenvolvimento da Capital - SUDECAP e a BH Iluminação Pública. Belo Horizonte, 13 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.pbhativos.com.br/arquivos/03-CONCESSOES-E-PPPS/03.4%20-%20PPP%20IP/PPP%20IP/Contrato%20Concess∆o%20Assinado.pdf>. Acesso em: 26 de junho de 2018.

BHIP. *A Nova Concessionária de Iluminação Pública de Belo Horizonte.* 2018. Disponível em: <http://www.bhip.com.br/quem-somos/a-bhip/>. Acesso em: 15 de junho de 2018.

BHZ. *Barreiro começa a receber nova iluminação pública; LED traz mais conforto e economia.* 2018. Disponível em: <https://bhaz.com.br/2018/01/14/regiao-barreiro-nova-iluminacao -led/>. Acesso em: 26 de junho de 2018.

CEMIG, Companhia Energética de Minas Gerais S.A.. Minuta - Termo de transferência e acordo operativo do sistema de iluminação pública que faz a CEMIG distribuição S.A. ao município de xxxxxxxxxxxxxxxxx. s.d. Disponível em: <http://www.cemig.com.br/pt-br/atendimento/Documents/Minutas%20de%20Contratos,%20Convênios%20e%20Leis/2-%20Ter mo%20de%20Transferência%20dos%20Ativos%20de%20IP.pdf>. Acesso em: 26 de junho de 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002.* Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal). Brasília, em 19 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2002/emendaconstitucional-39-19-dezembro- 2002-473574-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.* Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília, 12 de abril de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8031.htm>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.* Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 21 de junho de 1993. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.* Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.* Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, 7 de julho de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9074 cons.htm>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.* Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, 26 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9427cons.htm>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LINHA VERDE, EM CURITIBA

Letícia Nerone Gadens

Universidade Federal do Paraná – UFPR
leticia_gadens@yahoo.com.br

Wilhelm Milward Meiners

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)
wim.uni@gmail.com

Jussara Maria Silva

Universidade Positivo (UP)
jumaria25@gmail.com

Débora Follador

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
deborafollador@gmail.com

RESUMO

Os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) consistem em uma alternativa de intervenção na metrópole, em um contexto de transição entre o planejamento regulatório e o estratégico. Alguns instrumentos têm sido associados à viabilização de GPUs, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). O caso de análise desse estudo corresponde a OUC Linha Verde (OUC-LV), situada em Curitiba, Paraná, que consiste em um grande projeto de transformação de uma rodovia federal em um eixo estrutural na escala urbana e metropolitana. A OUC-LV estabeleceu um plano de intervenções públicas e diretrizes para sua área de influência, com o objetivo de requalificação urbanística e ambiental e complementação das obras do sistema viário e de transportes. Até o presente momento, observa-se que as obras executadas, ainda não foram suficientes para alavancar a transformação das propriedades inseridas na área da operação. O objetivo dessa pesquisa consiste em analisar o arranjo institucional, presente na elaboração, implantação e gestão da OUC-LV, visando o reconhecimento da interferência dessa articulação no desenvolvimento do projeto. Resguardadas as limitações da pesquisa, os resultados obtidos permitem identificar alguns aspectos determinantes na operacionalização do instrumento.

ABSTRACT

The Urban Mega Projects (UMPs) consist of an alternative intervention in the metropolis, in a context of transition between the regulatory and the strategic planning. Some instruments have been associated to the viability of UMPs, such as the Urban Operation Consortium (UOC). The case of analysis of this study corresponds to the UOC Linha Verde (UOC-LV), located in Curitiba, Paraná, which consists of a large project to transform a federal highway into a structural axis on the urban and metropolitan scale. The UOC-LV established a plan of public interventions and guidelines for its influence area, with the objective of urban and environmental requalification and complementation of road and transport system. Up to the present moment, it is observed that the projects executed, have not been sufficient to leverage the transformation of the properties inserted in operation rea. The objective of this research is to analyze the institutional arrangement present in the design, implementation and management of the UOC-LV, aiming to recognize the interference of this articulation in the development of the project. Despite of the limitations of the research, the results obtained allow us to identify some determinant aspects in the operationalization of the instrument.

INTRODUÇÃO

Os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) consistem em uma alternativa de intervenção na metrópole, em um contexto de transição entre o planejamento regulatório e o estratégico. Embora apresentem definições múltiplas, podem ser caracterizados como projetos de distintas tipologias e articulações de agentes, que promovem extensas transformações territoriais. Portanto, avaliar a sua performance têm se demonstrado relevante no processo de reflexão crítica das cidades. Alguns instrumentos têm sido associados à viabilização de GPUs, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). O caso de análise desse estudo corresponde a OUC Linha Verde (OUC-LV), situada em Curitiba, Paraná, aprovado em 2001, que consiste em um grande projeto de transformação de uma rodovia federal em um eixo estrutural, de conexão de norte a sul

na escala urbana e metropolitana, correspondendo a um traçado de 18 km. Portanto, o **objetivo** dessa pesquisa consiste em analisar o arranjo institucional, presente na elaboração, implantação e gestão da OUC-LV, visando o reconhecimento da interferência dessa articulação no desenvolvimento do projeto.

A OUC-LV estabeleceu um plano de intervenções públicas e diretrizes para sua área de influência, com o objetivo de requalificação urbanística e ambiental e complementação das obras do sistema viário e de transportes. Nesse sentido, o objetivo do projeto está centrado na transformação dessa área em um novo eixo de adensamento, a partir das premissas que conduziram o planejamento da cidade a partir de 1965, com a associação entre uso do solo, sistema viário e transporte coletivo, com a inserção do *Bus Rapit Transit* (BRT).

A elaboração da OUC-LV foi realizada exclusivamente por agentes do executivo municipal, especialmente a Secretaria Municipal de Planejamento e Administração (SEPLAD), o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), órgão coordenador e a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU).

Os agentes envolvidos na gestão da OUC-LV dividem-se entre aqueles vinculados à administração municipal, que corresponde a Comissão Executiva, tais como: o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), órgão coordenador; a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU); a Secretaria Municipal de Planejamento e Administração (SEPLAD); a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), além da Secretaria Municipal de Governo e da Procuradoria Geral do Município de Curitiba. Além disso, a gestão também é realizada pelo Grupo de Gestão do qual participam representantes do executivo municipal, além da Câmara Municipal de Vereadores, Sindicato da Indústria e Construção Civil (SINDUSCON-PR), Sindicato da Habitação e Condomínios (SECOVI-PR) e Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (ADEMI-PR).

Até o presente momento, observa-se que as obras de estruturação do eixo do sistema BRT encontram-se parcialmente concluídas. No entanto, a despeito do objetivo inicial da OUC-LV, que visava promover transformações em toda sua extensão, verifica-se que os parâmetros construtivos e de uso do solo estabelecidos, bem como as obras executadas, ainda não foram suficientes para alavancar a transformação das propriedades inseridas na área da operação.

Nesse sentido, as **questões** estruturantes dessa pesquisa consistem em reconhecer:

a) quais são as limitações observadas para a efetividade da operação em relação ao conceito original do projeto (transformação urbana e financiamento)?

b) Quais seriam as possíveis indicações de revisão, para que a OUC-LV efetivasse, de forma adequada, seus objetivos originais?

Reconhece-se as limitações da pesquisa, com relação ao período temporal de análise, recente para tal avaliação. No entanto, os resultados obtidos permitem identificar, a partir da percepção dos atores envolvidos, alguns aspectos que estão interferindo no desenho e operacionalização do projeto.

GRANDES PROJETOS E OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Este trabalho integra uma pesquisa mais abrangente[119], que tem por objetivo fornecer subsídios para a caracterização de projetos urbanos realizados no Brasil a partir da aplicação de instrumentos pró-mercado[120]. Assim, para compreender como as articulações de agentes interferem na tomada de decisão em intervenções urbanas dessa natureza, consideramos como objeto de análise a primeira experiência de aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada (OUC), na cidade de Curitiba, Paraná, a qual foi denominada Operação Urbana Consorciada Linha Verde (OUC-LV).

Nesse sentido, é oportuno compreender a Operação Urbana Consorciada, reconhecendo neste instrumento a possibilidade de viabilização de Grandes Projetos Urbanos (GPUs). Os GPUs podem ser caracterizados como uma tipologia de intervenção, vinculada à política pública, que geram impactos para além dos seus limites imediatos e definem-se pela execução de obras emblemáticas, viabilizadas por um conjunto de ações que, integradas, promovem repercussões no desenvolvimento de uma cidade (LUNGO, 2005; ULTRAMARI; REZENDE, 2007). Autores como Harvey (2000) e Moulaert; Rodriguez e Swyngedouw (2003) reconhecem nos GPUS uma forma de dominação territorial, na medida em que a formulação desses projetos se dá a partir de relações desiguais de poder apresentando, por consequência, lucros obtidos pelo setor privado em detrimento de uma série de riscos assumidos pelo poder público. Dessa forma, os GPUs caracterizam-se por projetos de distintas tipologias, conteúdos programáticos, escalas e diversas articulações entre os agentes envolvidos na sua formulação e implementação (GADENS, 2018). Portanto, sua definição difusa, envolvendo uma multiplicidade de questões, resulta em uma importante dificuldade na análise desses projetos.

Por outro lado, experiências precedentes de implementação de GPUs apontam algumas características comuns e necessárias à viabilização de projetos dessa natureza, tais como sua fundamentação em marco regulatório específico, incluindo instrumentos urbanísticos necessários à sua execução; desenhos institucionais voltados à gestão desses projetos; formas de financiamento e definições de gestão do solo urbano, relacionadas à intervenção (PORTAS, 2003; LUNGO, 2005; GADENS, 2018).

Considerando esse contexto, alguns instrumentos têm sido associados à viabilização dos GPUs, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), previstas no Estatuto da Cidade como:

> [...] conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, art.32, § 1o , 2001).

Ao prever como objetivo o alcance de transformações urbanísticas estruturais, verificamos o alinhamento do instrumento com as premissas que definem e caracterizam um GPU. Dessa forma, Maleronka (2010) define a OUC como um

[119] Pesquisa em desenvolvimento no âmbito do Observatório das Metrópoles/INCT inserida no Projeto de Pesquisa Caracterização dos Regimes Urbanos das Metrópoles Brasileiras.
[120]

instrumento que associa projeto urbano e seu financiamento. Além disso, ressaltamos que o termo “consorciada”, introduzido na definição do instrumento a partir da sua previsão no Estatuto da Cidade, denota a associação do poder público municipal, que deve liderar e coordenar o processo, e setor privado em uma parceria efetiva para implementação dos projetos previstos na área delimitada pela operação, além de incluir a participação de proprietários, moradores e usuários do local, que devem ser inseridos no processo participativo, tanto em relação aos aspectos de financiamento das intervenções como também na gestão dos projetos que deverão ser executados (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017).

A utilização desse instrumento pressupõe sua previsão no Plano Diretor Municipal e pode considerar no desenho da operação, entre outras medidas, alteração de parâmetros urbanísticos, tais como, índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo; regularização de construções executadas em desacordo com a norma vigente; e incentivos a operações que utilizem tecnologias para redução de impactos ambientais. A lei ainda prevê a necessidade de elaboração de um plano prévio que contenha a definição da área a ser atingida; o programa básico de ocupação; o programa de atendimento econômico e social para a população afetada; as finalidades da operação; o estudo prévio de impacto de vizinhança; a natureza dos incentivos a serem concedidos e contrapartidas a serem exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores; e a forma de controle da operação compartilhado com a sociedade civil. Além disso, estabelece a possibilidade de emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à operação.

Portanto, a OUC é um instrumento que, ao associar financiamento e projeto urbano, permite definir um conjunto integrado de ações voltadas a responder determinadas questões, identificadas no Plano Diretor. Nesse sentido, é fundamental a participação dos envolvidos e interessados na fase de sua elaboração e regulamentação, assim como, posteriormente, no momento de sua implementação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017). Este artigo adota como recorte temporal de pesquisa o momento posterior à aprovação da OUC Linha Verde, em 2011, verificando, portanto, a gestão de sua implementação.

A aplicação do instrumento no Brasil tem evidenciado experiências que, de modo geral, demonstram a importância da relação entre o setor público e privado na transformação do espaço urbano. No entanto, alguns resultados têm evidenciado práticas de excessiva participação do mercado na tomada de decisões, estabelecendo operações imobiliárias lucrativas que geram, por consequência, espaços segregados (FIX, 2001).

De qualquer modo, a utilização do instrumento possibilita a discussão e encaminhamento de soluções de problemas específicos de determinada área da cidade, criando uma arena na qual agentes e interesses são mais claramente identificados (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017). Dessa forma, nos interessa verificar, a partir da experiência de Curitiba, os agentes que estão relacionados à gestão, bem como a sua interação no processo de implementação da operação.

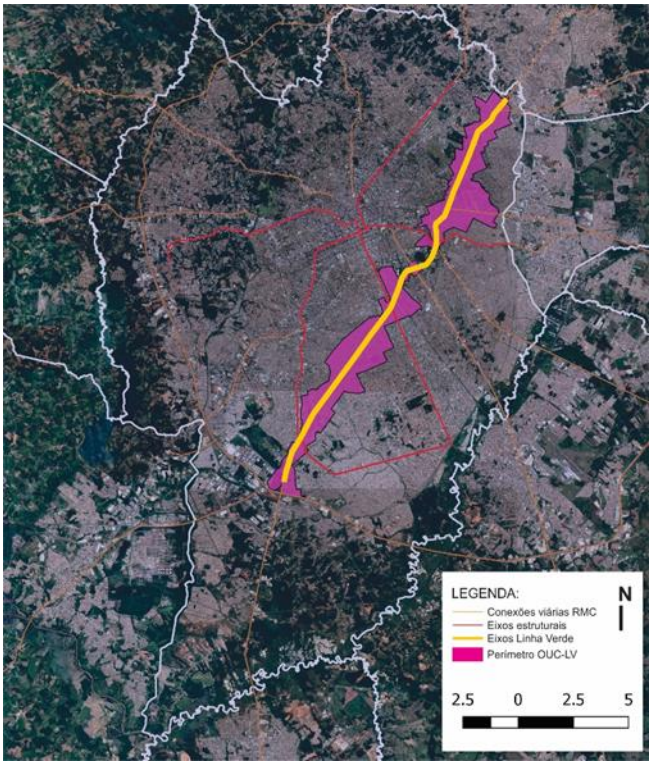
A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LINHA VERDE

O estudo de caso desta pesquisa compreende a OUC Linha Verde, situada em Curitiba, Paraná. Esse projeto consiste na reconversão funcional da antiga rodovia BR-116 em uma importante via de conexão na escala urbana e metropolitana. Esse eixo rodoviário, com 32 km de extensão, secciona a cidade de Curitiba no sentido latitudinal, conectando os contornos metropolitanos situados na porção nordeste e sul do município (Figura 01). Na época de sua construção, na década de 1950, seu traçado estava distante da porção urbanizada. No entanto, com o crescimento populacional que se deu nos anos subsequentes, a ocupação e consolidação urbana nessa área fez com que a rodovia BR-116 passasse a se configurar como uma barreira (IPPUC; FIPE, 2012).

A área em questão já foi objeto de diversos estudos e proposições que tinham por objetivo minimizar o conflito que a presença dessa estrutura rodoviária causava na malha urbana. Na concepção do Plano Diretor aprovado em 2004, essa área passou a ser definida como um novo eixo estrutural, associando sistema viário, uso e ocupação do solo e a oferta de transporte coletivo, com a presença do BRT, conforme princípios que guiaram o desenvolvimento de Curitiba a partir do Plano Preliminar de Urbanismo, proposto em 1965. Dessa forma, em 2006 foi proposto o projeto Linha Verde que, anos mais tarde, deu origem a operação urbana de mesmo nome, com o objetivo de transformar a ocupação do entorno da antiga rodovia.

A OUC Linha Verde foi definida por Lei Municipal n.º Lei 13.909/2011, implementada a partir de 2012, que redefiniu parâmetros de uso e ocupação do solo na área de influência do trecho, com extensão de 18 km. Na área da operação foram estabelecidos incentivos construtivos específicos, com áreas adicionais de construção (ACA), adquiridas no mercado financeiro por meio de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), emitidos pela Prefeitura Municipal. A venda dos CEPACs tem por objetivo captar recursos financeiros para a complementação das obras de sistema viário e transporte, oferta de espaços de uso público e promoção da requalificação urbanística (CURITIBA, 2011). Assim, a OUC-LV engloba áreas adjacentes e contínuas à antiga rodovia, configurando três setores: norte, centro e sul, em um perímetro de 20.820.506 m², com população de 82.000 habitantes, o que corresponde a 4,68% do total do município de Curitiba (IPPUC; FIPE, 2012).

Figura 1 – Inserção da Linha Verde no contexto urbano de Curitiba

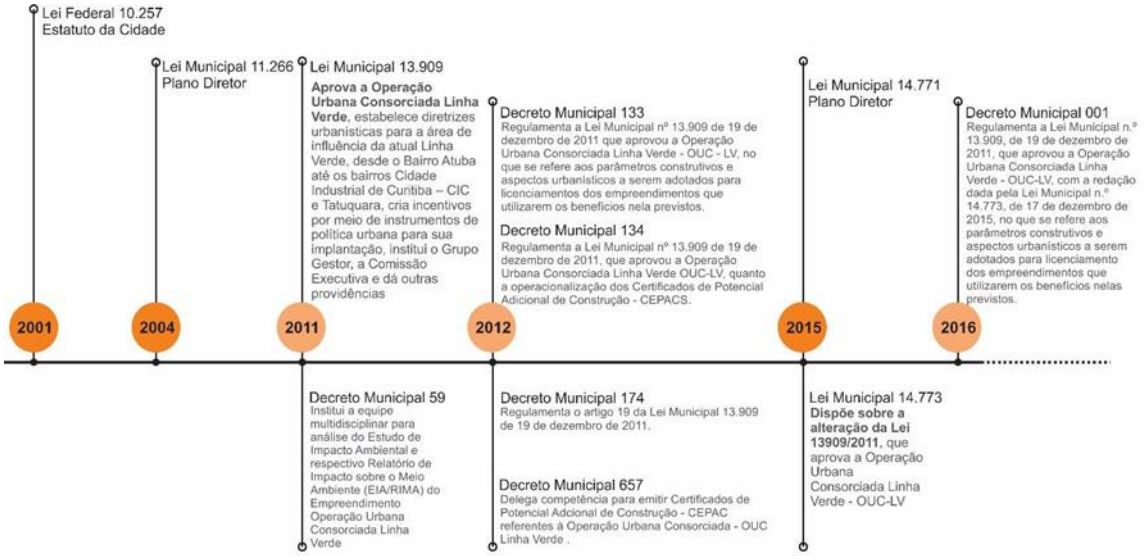


Fonte: Elaborado a partir de IPPUC (2017)

O projeto previsto na área da operação prevê algumas intervenções fundamentalmente relacionadas à infraestrutura de mobilidade urbana (ligações viárias em desnível, ampliação e melhoria do sistema de transporte coletivo urbano e metropolitano); oferta de espaços coletivos (parques, espaços de convivência, equipamentos urbanos e comunitários) e; moradia, com a previsão de programas de habitação de interesse social em áreas de risco (IPPUC; FIPE, 2012).

No Plano Diretor em vigor, aprovado em 2015 pela Lei Municipal nº 14.771/2015, a Linha Verde é reafirmada como o Eixo Estruturante Metropolitano. No mesmo período, também foi aprovada a Lei Municipal nº 14.773/2015 que dispõe sobre a alteração de parâmetros urbanísticos previstos na OUC-LV, visando equilibrar os requisitos urbanísticos da operação com os demais parâmetros previstos na cidade. A Figura 2 ilustra o arcabouço legal que dá suporte jurídico à OUC-LV.

Figura 2 – Evolução dos dispositivos legais que aprovam, alteram e regulamentam a OUC Linha Verde



Fonte: Elaborado a partir de CURITIBA (2011, 2012, 2015, 2016).

A gestão da operação se dá a partir de dois grupos. O primeiro, definido como Comissão Executiva, é composto pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC); Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), que realiza a aprovação do uso de CEPACs para aquisição de ACA em cada projeto; Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), que acompanhou a elaboração do EIA-RIMA; Secretaria Municipal de Governo (SMG) e Secretaria Municipal de Planejamento e Administração (SEPLAD), responsáveis pela coordenação política, além da Procuradoria Geral do Município (PGM) que garante o suporte jurídico. p. 1959

Já o Grupo de Gestão da OUC-LV, coordenado também pelo IPPUC, tem membros do poder executivo, que integram a Comissão Executiva, além da Secretaria Municipal de Finanças (SMF) e do Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Integram também o Grupo de Gestão os agentes relevantes no mercado imobiliário e na instituição de marcos regulatórios, tais como a Câmara Municipal de Curitiba (CMC), o Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná (SECOVI-PR), a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (ADEMI-PR) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná (SINDUSCON-PR). A Figura 3 ilustra a organização dos agentes envolvidos no processo de gestão da operação.

Figura 3 – Estruturação da gestão da OUC-LV

Fonte: Elaborado a partir de CURITIBA (2011).

Este grupo tem suas atribuições definidas pelo Decreto Municipal n.º 1149/2017, que estabelece como competências do Grupo Gestor:

> "[...] acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções, o controle geral da Operação Urbana Consorciada Linha Verde e, ainda, propor a revisão da Lei Municipal 13.909, de 19 de dezembro de 2011" (CURITIBA, 2017).

Portanto, na experiência de Curitiba, o poder público municipal é responsável pela gestão e implementação da OUC, que envolve a administração dos recursos obtidos pela operação, a definição de prioridades de investimento e articulação com a sociedade civil organizada. Assim, a gestão da operação se dá por meio de uma organização interna à administração direta, com configuração de um grupo gestor composto majoritariamente por integrantes do poder público e entidades relacionadas ao mercado imobiliário.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir das questões e do objetivo de pesquisa, que consiste em analisar o arranjo institucional, presente na implantação e gestão da OUC-LV, visando o reconhecimento da interferência dessa articulação no desenvolvimento do projeto, foram definidos os procedimentos metodológicos do trabalho. Esse estudo consiste em uma pesquisa de caráter exploratório, descritivo e analítico, estruturada a partir de técnicas de pesquisa documental, realização de entrevistas e síntese analítica.

A pesquisa documental foi realizada a partir dos documentos publicados pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), no período de 2012 a 2018, com relação à evolução da OUC-LV. Tais dados foram utilizados para contextualizar e caracterizar o projeto, identificando como se dá o processo de gestão e agentes envolvidos. A partir do reconhecimento dos agentes que integram os Conselhos Gestores da OUC-LV procedeu-se a realização de entrevistas. Os dados para esta análise derivam de sete entrevistas, semiestruturadas, realizadas com agentes que representam a variedade de organizações governamentais e não-governamentais envolvidas no processo de implementação e gestão da OUC-LV.

O protocolo de entrevista semiestruturada foi composto por oito questões que tinham por objetivo identificar o reconhecimento e percepção dos entrevistados de aspectos como a tomada de decisões, participação dos agentes envolvidos e avaliação

do projeto. As entrevistas foram realizadas entre os meses de março a outubro de 2018, e os resultados foram transcritos e submetidos à análise qualitativa. Relatórios de pesquisa e literatura acadêmica sobre o caso específico também foram utilizados para preencher lacunas e validar as informações fornecidas pelos entrevistados. A análise sobre o arranjo institucional presente na implantação e gestão da OUC-LV, bem como sobre as limitações para sua efetividade, é baseada na síntese analítica que considera a confrontação da percepção dos entrevistados sobre o processo e os documentos publicados.

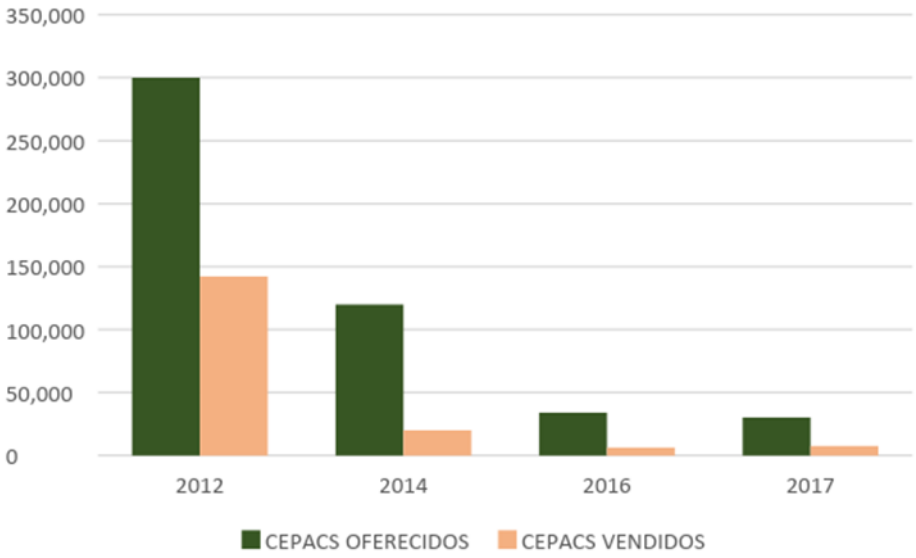
ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados obtidos a partir da pesquisa documental e da realização de entrevistas permitiram identificar algumas questões centrais presentes na operacionalização da OUC-LV, as quais estão interferindo, de forma direta ou indireta, nos objetivos definidos na operação.

Por meio de consulta aos documentos publicados pela Prefeitura Municipal, no período de 2012 a 2018, procuramos reconhecer os resultados obtidos na operação, até o presente momento, como forma de contextualizar as posições e conteúdos de fala dos entrevistados. Nesse sentido, essa observação se deu a partir de indicadores de oferta e venda de CEPACs nos leilões; bem como das transformações urbanísticas realizadas até então.

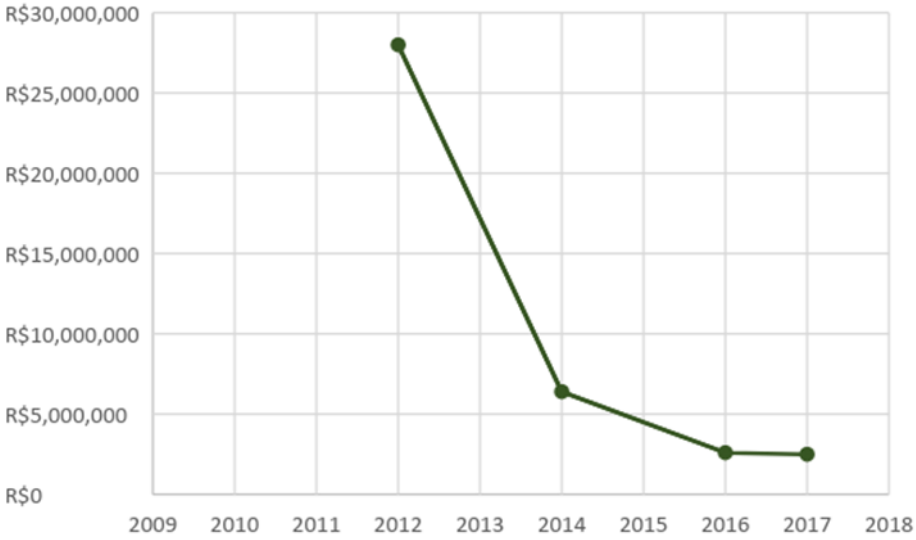
Os resultados apresentados até o momento demonstram que as intervenções realizadas se concentraram essencialmente na execução de obras de sistema viário e da estrutura necessária para o sistema BRT. As transformações intra lotes ainda são incipientes e caracterizam-se, de modo geral, por terrenos onde foram implantados condomínios fechados, formados por conjunto de blocos, de oito ou mais pavimentos, representando a introdução de usos residenciais na área (GADENS, 2018). Além disso, conforme demonstram a Figura 4 e a Figura 5, os CEPACs comercializados e os valores arrecadados nos leilões realizados apresentaram índices aquém daqueles esperados.

Figura 4 – Gráfico dos CEPACs oferecidos e comercializados nos leilões realizados nos anos de 2012, 2014, 2016 e 2017



Fonte: Elaborado a partir de CURITIBA; IPPUC (2012, 2014, 2016, 2017)

Figura 5 – Gráfico dos valores arrecadados nos leilões realizados nos anos de 2012, 2014, 2016 e 2017



Fonte: Elaborado a partir de CURITIBA; IPPUC (2012, 2014, 2016,2017)

Nesse sentido, as entrevistas realizadas com os integrantes do Grupo de Gestão da OUC-LV apresentam informações que indicam a interpretação desse cenário por parte dos agentes vinculados à gestão da operação. Dessa forma, os resultados obtidos podem ser analisados sob a ótica de três eixos que estruturaram as percepções e discursos dos entrevistados:

a) aspectos relacionados à tomada de decisões, quanto a elaboração e implementação da operação;

b) definições sobre a operacionalização do instrumento, considerando as apreensões a partir da primeira experiência de utilização da OUC em Curitiba;
c) indicações de ajustes e revisões necessárias, segundo os entrevistados, reconhecidos a partir de 6 anos de execução da operação.

Com relação à articulação dos agentes, tanto no momento de proposição, elaboração e regulamentação da OUC-LV; como posteriormente, na gestão de sua operacionalização, todos os entrevistados reconhecem a figura do poder público municipal como agente central no processo. Inicialmente, a OUC Linha Verde foi proposta pela Secretaria Municipal de Planejamento e Administração (SEPLAD) e, posteriormente, assumiram a função de liderança a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Nesse sentido, verificamos que a tomada de decisão foi centralizadora, desintegrada com os agentes de mercado, fato reconhecido pelos agentes que estão inseridos na gestão da OUC-LV. Ressaltamos ainda que, a despeito das atribuições do Conselho Gestor serem definidas pelo Decreto Municipal n.º 1149/2017, com a função de acompanhar a operação e também propor a revisão da Lei Municipal que a aprova, diversos entrevistados compreendem que seu papel esta restrito à fiscalização, especialmente em relação ao controle quanto à obtenção de recursos, por meio da venda de CEPACs, e sua respectiva destinação ao conjunto de obras previstas no projeto.

Esse formato de arrecadação e aplicação de recursos exclusivamente na área da operação, inerente à definição conceitual do instrumento, é também um fator indicado como positivo na utilização da OUC, na medida em que os entrevistados, especialmente relacionados ao setor imobiliário, reconhecem uma garantia de que as obras programadas serão executadas no local.

Os resultados obtidos indicam também que, embora a área definida pela operação apresente localização estratégica na cidade de Curitiba, a proposta para utilização do instrumento não surgiu como uma demanda apresentada pelo mercado imobiliário, mas sim pelo executivo municipal como uma alternativa para complementar os recursos necessários para a finalização das obras, que já se encontravam em andamento no eixo viário, as quais estavam sendo executadas até então com recursos de distintas fontes (PAC Copa, PAC Mobilidade, BID, Agência Francesa de Desenvolvimento e recursos próprios).

Além disso, os entrevistados vinculados ao mercado imobiliário reconhecem o local como uma área importante de atuação futura e não para investimentos imediatos. Isso se deve por duas razões principais. A primeira reside no fato de que os entrevistados reconhecem outras áreas no município mais atraentes para investimentos imobiliários e que já estão mais consolidadas. Essa percepção coincide com o fato de que, a despeito das alterações significativas que ocorreram nas áreas públicas da operação, com as obras de sistema viário e BRT, as transformações na escala intra lote permanecem ainda incipientes. Além disso, alguns integrantes do Grupo Gestor mencionaram que o eixo apresenta características bastante diversas de outros eixos estruturais de Curitiba, caracterizando-se como uma via de alta velocidade, baixa conexão e acessibilidade com usos e ocupações lindeiras à via e problemas de congestionamentos. Esse contexto contribui para a definição da área com potencial de

oferta para um perfil habitacional de empreendimentos econômicos, concentrados na porção sul da operação.

A segunda razão reside no formato de operacionalização do instrumento, frente a outras possibilidades de compra de potencial construtivo existentes na cidade, como a outorga onerosa do direito de construir (OODC). Alguns entrevistados reconheceram dificuldades na utilização dos instrumentos, relacionadas ao:

a) Custo para aquisição de CEPACs, considerado alto para uma região ainda em desenvolvimento;
b) A modalidade de aquisição dos certificados, por leilões realizados na Bolsa de Valores, cujas datas não são previamente definidas, o que, segundo os entrevistados, compromete o planejamento e a segurança para realização de novos empreendimentos no local;

Além destas questões, os entrevistados indicaram, de forma bastante consensual, alguns aspectos necessários à revisão da OUC-LV, tais como a dimensão da área da operação, compreendida como bastante extensa e que provoca a dispersão de investimentos e do interesse do mercado imobiliário; as definições urbanísticas previstas na área, tais como potencial construtivo (coeficiente de aproveitamento) e demais índices, consideração de áreas computáveis e não computáveis, comprometendo a viabilização de empreendimentos de uso residencial, que se tornam mais rentáveis em outros locais da cidade; o formato de cálculo em relação à quantidade de CEPACs a serem obtidos no empreendimento, que gerou interpretações diversas, no período de análise. Além disso, a própria introdução dos CEPACs tem sido reconhecida como um fator limitante da operação, uma vez que há possibilidade de se realizar empreendimentos no local sem aquisição dos certificados, os quais são identificados como onerosos à viabilização do empreendimento, pelo custo e operacionalização.

Ressalta-se, no entanto, que o período de análise recente e o contexto econômico nacional são fatores relevantes, admitidos como limitações da pesquisa e que podem interferir diretamente nos resultados obtidos. Nesse sentido, alguns entrevistados identificam mudanças significativas na região, quando a análise se dá em uma perspectiva temporal dos últimos 30 anos, por exemplo, e potencial na área, que ainda dispõem de terrenos de grandes dimensões, os quais possibilitariam a implantação de grandes empreendimentos em uma área de conexão estratégica com outros bairros e municípios da Região Metropolitana, embora alguns entrevistados tenham reconhecido o instrumento como o efeito inverso, de atrasar a transformação desejada na área.

Nesse sentido, verifica-se que há questões no próprio desenho da operação que interferem no alcance dos objetivos propostos no projeto. Nesse sentido, a articulação institucional, concentradas no executivo municipal, podem desempenhar papel fundamental, na medida em que o sucesso da operação depende, dentre outros fatores, do interesse do mercado imobiliário em investir na área, bem como do reconhecimento dos interesses da comunidade e usuários inseridos na área, até então, alheios ao processo de gestão da OUC-LV. Considerando que a Linha Verde consiste em um projeto de longo prazo, os resultados estão condicionados a um desenvolvimento e ajuste constante no desenho da operação e gestão da operação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados obtidos, conclui-se que a decisão pela utilização do instrumento OUC pautou-se em uma definição exclusivamente técnica e alheia aos interesses do mercado, no momento de aprovação da operação. Nesse sentido, a elaboração da proposta da OUC-LV, a partir de um único grupo de agentes vinculados ao governo municipal, teve impactos na implementação e gestão da operação, tendo em vista que este instrumento deve presumir o interesse prévio do mercado para intervir em determinada área, não sendo capaz ou suficiente, portanto, para gerar essa demanda.

Nesse sentido, o arranjo institucional da OUC-LV, nas diversas fases analisadas, se deu de forma unilateral, caracterizada por predominância técnica e desintegração dos demais agentes. Além disso, por meio desta pesquisa, foi possível identificar que este instrumento foi implementado visando, predominantemente, a complementação das obras previstas no escopo da operação, em detrimento de uma definição projetual, que considerasse o interesse do mercado em intervir na área. Assim, evidencia-se que a dimensão financeira do instrumento, utilizado como mecanismo para obtenção de recursos, prevaleceu sobre a dimensão de projeto urbanístico.

Além disso, constatou-se que as interferências no desenvolvimento da operação e o prejuízo ao cumprimento dos seus objetivos iniciais não decorrem de conflitos para a tomada de decisões entre os agentes, mas de uma concepção centralizadora e de assimetrias de poder, tendo em vista que, ao centralizar a definição da OUC no governo municipal, não se considerou quais seriam as demandas, necessidades e expectativas de outros agentes envolvidos e impactados pelo projeto, inclusive o mercado imobiliário. Este, por sua vez, segundo os resultados obtidos nas entrevistas, tem possibilidade de atuação em áreas economicamente mais vantajosas nas cidades, nas quais, a compra de potencial construtivo se dá pela Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Assim, a intenção de transformação da Linha Verde, por meio da utilização do instrumento OUC, mostra-se, por princípio, equivocada, ao desconsiderar o interesse do mercado em investir em regiões mais atraentes da cidade. Portanto, futuras pesquisas a respeito do tema podem atentar-se para verificar, em que medida, a utilização de outros marcos regulatórios pode comprometer projetos de intervenção urbana que necessitem de interesse do mercado para serem executados.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade, 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

CURITIBA. Decreto Municipal n. º1.149, de 26 de junho de 2017. Nomeia membros representantes para compor o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Linha Verde, 2017. Diário Oficial [de] Curitiba, Poder Executivo, Curitiba, PR, 26 jun. 2017.

CURITIBA. Lei Municipal n. º 13.909, de 19 de dezembro de 2011. Aprova a operação urbana consorciada Linha Verde, 2011. Diário Oficial [de] Curitiba, Poder Executivo, Curitiba, PR, 19 dez. 2011.

FIX, Mariana. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.
GADENS, Letícia Nerone. A dimensão urbanística de grandes projetos urbanos: análise da operação urbana consorciada Linha Verde, Curitiba, Brasil. In: X Seminário Internacional de Investigación em Urbanismo, Córdoba, 2018. Disponível em: :< goo.gl/ePT6fg >. Acesso em: 20 ago. 2018.
HARVEY, David. Spaces of hope. Berkeley: University of California Press, 2000.
IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba; FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Estudo de Impacto Ambiental da Operação Urbana Consorciada Linha Verde – EIA – OUCLV. Curitiba: IPPUC, 2012.
LUNGO, Mario. Grandes proyectos urbanos: una visión general. Urbana. Caracas, v. 37, p. 15-23, 2005. Disponível em:< http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev_urb/article/view/5583/5367>. Acesso em: 20 jun. 2017.
MALERONKA, Camila. Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento operação urbana consorciada. 215f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2010.
MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.
MOULAERT, Frank; RODRIGUEZ, Arantxa; SWYNGEDOUW, Erik. The globalized city: economic restructuring and social polarization in european cities. Oxford: Oxford University Press, 2003.
PORTAS, Nuno. El surgimento del proyecto urbano. Perspectivas Urbanas, n. 3, p.1-10, 2003.
ULTRAMARI, Clóvis; REZENDE, Denis Alcides. Grandes projetos urbanos: conceitos e referenciais. Ambiente Construído, v. 7, p. 1-15, 2007. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/ambienteconstruido/article/viewArticle/3733>. Acesso em: 21 out. 2017.

FORMAÇÃO DE COALIZÃO À LUZ DOS REGIMES URBANOS: AGENTES, EXPANSÃO DO PORTO DE NATAL E REASSENTAMENTO DA COMUNIDADE DO MARUIM

Cícero Wildemberg Matias Gomes

Mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR/UFRN)
Pesquisador do Núcleo Natal da Rede INCT Observatório das Metrópoles
arq.wmatias@gmail.com

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha

Professora do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN)
Pesquisadora do Núcleo Natal da Rede INCT Observatório das Metrópoles
dubentes@gmail.com

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Professor do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR/UFRN)
Pesquisador do Núcleo Natal da Rede INCT Observatório das Metrópoles
alexsandroferreira@hotmail.com

INTRODUÇÃO

No presente artigo aborda-se o tema formação de coalizões, ou grupos de pressão, e reassentamento de comunidade tradicional. É possível verificar no contexto brasileiro experiências que apontam o agrupamento de agentes que se articulam com base em agendas de desenvolvimento econômico através do urbano.

Os interesses econômicos desses grupos de pressão podem, em alguns casos, evidenciar conflitos com os interesses de parcelas mais vulneráveis da população e agravar questões referentes à moradia social. Nesse sentido, a base empírica de análise da problemática apontada compreende o processo de expansão das áreas do Porto de Natal, Rio Grande do Norte, e sua relação com a comunidade do Maruim, recentemente reassentada, em 2016 e cuja formação se origina a partir da atividade tradicional de pesca. Ressalta-se que ambos se constituíram às margens do Rio Potengi, na Região Administrativa Leste da cidade de Natal, a partir do início do século XX.

Ao considerar seu desempenho na atividade de exportação de frutas, o porto de Natal - inserido no centro histórico da capital, no bairro da Ribeira - assume importante papel para a economia local. Por sua vez, a comunidade do Maruim se caracterizou como assentamento precário que abrigou uma tradicional comunidade de pesca e que tinha, portanto, a pesca e a comercialização de peixes como sua principal atividade de subsistência. Cabe destacar aqui que o inicio de formação da comunidade do Maruim ocorre no mesmo período correspondente à construção do Porto de Natal, na primeira metade do século XX.

Os objetivos de expansão do porto e as consequentes solicitações, iniciadas em 1997, de expansão de sua área de armazenagem para a área a qual se constituiu a comunidade do Maruim, apresentou o surgimento de um conflito fundiário que perdurou mais de uma década e foi “solucionada” em 2016 quando o residencial São Pedro, também localizado na Ribeira, passou a abrigar parte dos moradores da antiga área. Apesar da existência de outras propostas de reassentamento da comunidade visando à expansão do Porto de Natal, verifica-se que foi através de incentivos governamentais gerados pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, lançado pelo Governo Federal em 2007, que se intensificaram as tensões acerca do reassentamento do Maruim, sinalizando a formação de coalizão, composta por grupos de pressão com foco na implementação da agenda de expansão da área portuária.

Sendo assim, identifica-se que o reassentamento do Maruim foi viabilizado por meio de uma coalizão de grupos de interesse, governo-empresa -comunidade, baseada em uma disputa de terras, que resultou na reconfiguração de frações urbanas das margens do rio Potengi, e na redefinição e ressignificação dos territórios de moradia, da atividade portuária e da pesca artesanal.

Essa problemática está sendo trabalhada na pesquisa de dissertação de mestrado em desenvolvimento intitulada “DINÂMICAS TERRITORIAIS NA PERSPECTIVA DOS REGIMES URBANOS: o Porto de Natal e o reassentamento da comunidade do Maruim”. A pesquisa se realiza junto ao Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte,

PPEUR/UFRN e está vinculada ao projeto "Caracterização dos Regimes Urbanos das Metrópoles Brasileiras", desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles[121]

Dessa forma, os pressupostos teóricos que orientam este trabalho estão fundamentados na relação entre o poder nas cidades e a produção do espaço, destacando-se princípios da literatura sobre os regimes urbanos, a partir das contribuições e discussões realizadas por Stone (1989), Casellas (2006) e Silva, Clementino e Almeida (2017), por exemplo.

Nesse trabalho, a ideia de Regime Urbano se coloca como uma abordagem de análise que permite compreender as coalizões de base local, formadas através da articulação de grupos de interesse (não necessariamente formais) com algum poder de decisão ou pressão, com capacidade de direcionar uma agenda de transformações na cidade, podendo ser essa agenda articulada com um projeto de desenvolvimento econômico no e do urbano. (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017, p.8).

Buscando contribuir para a identificação e entendimento sobre os Regimes Urbanos em Natal, o presente trabalho visa discutir as estratégias dos grupos de pressão que conduziram o projeto de expansão do porto de Natal e o projeto de reassentamento da comunidade do Maruim, considerando as coalizões envolvidas durante o processo de resolução do conflito. Em termos específicos o trabalho situa os grupos e coalizões, formas de participação e a agenda dessas coalizões, vis à vis os conflitos políticos, institucionais ou sociais engendrados.

Dentre os procedimentos metodológicos, destacam-se a realização de entrevistas com alguns dos principais representantes de grupos envolvidos no referido processo, visando identificar os grupos de interesse e suas estratégias, além da espacialização dos processos, buscando evidenciar efeitos da ação desses grupos sobre o território. Neste sentido, o tópico a seguir apresenta discussões que abordam a ideia de Regimes Urbanos, revelando sua natureza, os elementos de análise que surgem frente ao debate e, além disso, considerações sobre a possibilidade de aplicação dessa abordagem de análise fora do cenário estadunidense.

ABORDAGEM DE ANÁLISE DOS REGIMES URBANOS E SUA APLICAÇÃO FORA DO CONTEXTO ESTADUNIDENSE

Concentrada especialmente na produção acadêmica da comunidade norte-americana, em especial nas cidades estadunidenses, a literatura sobre os regimes urbanos destacou-se na década de 1980 através dos estudos de Fainstein e Fainstein, em 1983, Elkin, em 1985, e Stone em 1987 e 1989 (SILVA, CLEMENTINO e ALMEIDA, 2017, p.5). Oubiña (2015), aponta que a Teoria dos Regimes Urbanos surgiu nos estudos de Clarence Stone através de sua análise, apresentada em 1989 na obra "Regime Politics: Governing Atlanta" de 1989, realizada sobre a cidade de Atlanta.

Ao analisar a contribuição de Stone para o debate sobre a política urbana na perspectiva dos regimes urbanos, Marques (2017) apresenta a ideia de regimes urbanos como arranjos informais de agentes do setor público e privado que, em conjunto, buscam operar no sentido de "tomar decisões e realizar ações" (MARQUES, 2017, p. 95). Corroborando com esta ideia e, ao enxergar os regimes urbanos como arranjos

[121] Integrante do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, INCT/CNPq, através do programa "As Metrópoles e o Direito à Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano - 2015-2020".

formados entre atores governamentais e não-governamentais, Cárdenas (2013) aponta que esses arranjos são colaborativos e através da cooperação e coordenação pública e privada, podem enfrentar desafios econômicos e sociais. Silva, Clementino e Almeida (2017) apontam que as alianças formadas entre esses grupos governamentais, setores da sociedade e grupos empresariais caracterizam a formação das coalizões articuladas com base em uma agenda política urbana que visa o desenvolvimento econômico pelo urbano.

Conforme o exposto, e de modo geral, é visto que a análise através dos regimes urbanos revela um olhar sobre as relações informais entre os atores representantes do setor público e privado. Essa relação diz respeito a noção de coalizão, que, dentro da perspectiva dos regimes urbanos, são entendidas como um arranjo informal entre grupos que se articulam com um propósito específico de desenvolver e aplicar seus interesses no espaço urbano. Os objetivos dessas coalizões variam de acordo com o tipo de regime urbano identificado.

Outros entendimentos acerca do conceito de regimes urbanos trazem, além da formação de coalizões, novos elementos para a discussão. Por exemplo, Oubiña (2015) aponta que enfrentar as dificuldades jurisdicionais, fiscais e institucionais são desafios postos a um governo local, justificando a formação dos acordos ou parcerias informais no sentido de implementar uma agenda política própria. Para Salas (2015), o acesso aos recursos que permitem governar uma cidade é um elemento importante para entender a formação de um regime urbano. A formação da coalizão de atores com base no acesso aos recursos “es un acuerdo para definir y sostener una agenda de gobierno, lo cual implica que los recursos de la coalición son compatibles con tal agenda, y que hay un compromiso de todos los agentes para hacer lo necesario con el fin de cumplirla” (SALAS, 2015, p. 13).

É visto, na literatura, que existe uma discussão sobre como é entendida a ideia de regimes urbanos do ponto de vista teórico. As discussões apontam que, diante das especificidades de cada contexto social e econômico a ser investigado, a ideia de regimes urbanos assemelha-se mais a um modelo analítico do que a um modelo teórico (c.f. SILVA, CLEMENTINO E ALMEIDA, 2017).

Corroborando com essa questão, Seixas (2013) apresenta os regimes urbanos como construção conceitual que, através da análise das relações entre atores do Estado, da sociedade e do mercado, possibilita o entendimento dos atuais sistemas políticos urbanos. Tais relações, segundo este autor, devem ser vista na perspectiva das “influências e decisões políticas orientadas para uma gestão por projetos de crescimento “ (SEIXAS, 2013, p. 174).

Diante do exposto, a noção de regime urbano é trabalhada no presente artigo como um modelo de análise, que possibilita identificar a distribuição de poder na cidade através da formação de coalizões entre grupos informais (coalizões formadas entre grupos do Estado e Mercado) interessadas em determinada agenda de crescimento urbano e com durabilidade do tempo.

Entende-se que a configuração de um Regime Urbano não se limita apenas a existência de coalizões, mas exige, conforme visto anteriormente nas discussões, uma investigação capaz de relacionar essas coalizões com diversos outros elementos (agenda de crescimento econômico no e pelo espaço urbano, estabilidade da coalizão no tempo, caracterização da cultura política, por exemplo). Entende-se ainda que a

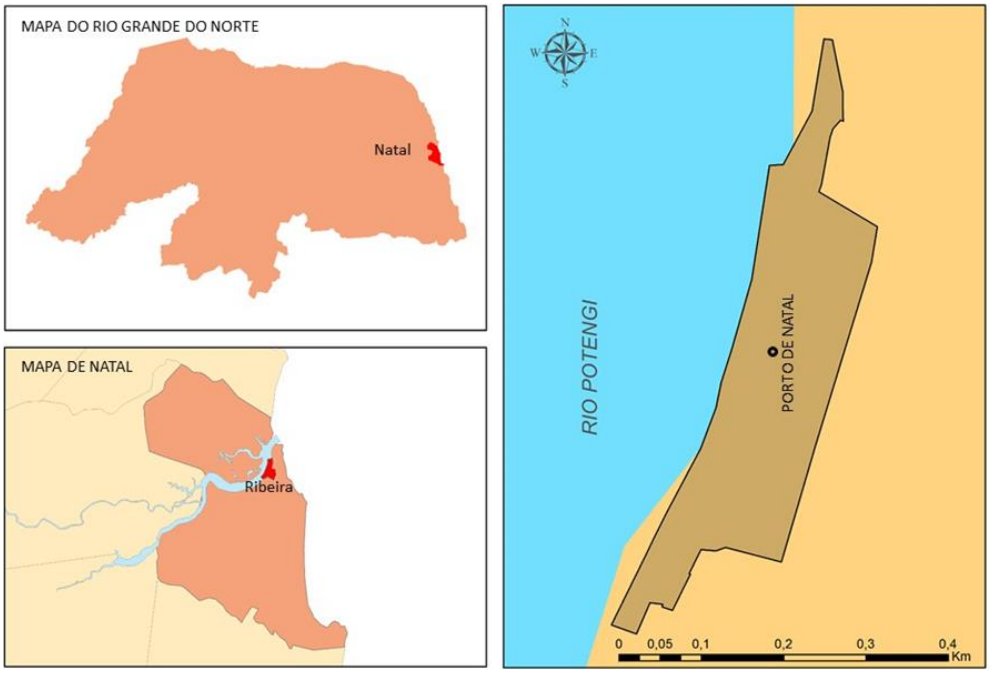
análise da formação de coalizões com base em apenas um projeto urbano não define a configuração de um regime urbano, conforme apresentado nas discussões anteriores. No entanto, acredita-se que um caminho para discutir a possibilidade de existência de regimes urbanos nas cidades brasileiras seja o de trazer à discussão os principais elementos correspondentes ao modelo de análise, buscando visualiza-los e compreende-los nos casos locais. Dessa forma, cabe ressaltar que a referida pesquisa de dissertação de mestrado não objetiva caracterizar um regime urbano em Natal/RN, mas apresentar eixos de análise relacionados a ideia de regimes urbanos, como a formação de coalizões, a distribuição do poder na cidade, com base nos interesses dos grupos que compõe as coalizões, e a incidência das ações sobre o território. Esses eixos orientam o desenvolvimento da análise no presente artigo.

Entendendo ser possível discutir a formação de coalizões, o seguinte tópico apresenta a análise do processo - aspectos históricos/temporal - visando identificar grupos envolvidos no conflito fundiário urbano entre Porto de Natal e comunidade do Maruim, levando em conta suas articulações e estratégias.

AGENDA E ESTRATÉGIAS DOS GRUPOS DE PRESSÃO QUE CONDUZIRAM O PROJETO DE EXPANSÃO DO PORTO DE NATAL E REASSENTAMENTO DA COMUNIDADE DO MARUIM

Localizado à margem direita do Rio Potengi, no tradicional bairro da Ribeira, Região Administrativa Leste de Natal/RN (Figura 1), o porto de Natal faz fronteira com a área correspondente a Comunidade do Maruim (atualmente reassentada), o largo da Rua Chile, os clubes de remo Náutico e Sport e o Rio Potengi.

Figura 1 – Mapa de localização do porto de Natal



Fonte: IDEMA (2017). Elaboração: Cícero W. M. Gomes (2018).

O Porto teve seu projeto e orçamento aprovado através do decreto nº 15.277 de 14 de janeiro de 1922, ano correspondente ao início da sua construção. Sua operação, entretanto, iniciou apenas uma década após, a partir de 1932, através do decreto nº 21.995 que dispõe sobre sua administração e sua exploração. Vale destacar que, inicialmente, o Porto de Natal foi administrado pela União (TINOCO; BENTES SOBRINHA; TRIGUEIRO, 2008, p.179). O responsável pela administração foi o engenheiro Décio Fonseca, passando a ser administrado pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN) em 1983 através da determinação de uma Assembleia Geral de acionistas da Portobrás, em abril de 1981 (BRASIL, 2015). Hoje, o Estado do Rio Grande do Norte conta com a presença de dois portos administrados pela CODERN, o Porto de Natal e o Terminal Salineiro de Areia Branca.

Em 1984, através do Plano Diretor daquele ano (Lei nº 3.175/84), foi criada a Zona Especial Portuária – ZEP. No entanto, foi apenas em 21 de maio de 1992, através da Lei municipal n° 4.069/92 sancionada pela então prefeita de Natal Wilma Maria de Faria, que a Zona Especial Portuária - ZEP foi regulamentada.

Considerado o principal ponto de escoamento de mercadorias existentes no Rio Grande do Norte (MACEDO, 2014), a zona de influência do Porto de Natal se estende para além do território estadual, alcançando os estados vizinhos da Paraíba, Pernambuco e Ceará. Possui como principais produtos exportados o melão, o açúcar, a melancia, a manga, o mamão, a uva, o camarão e o peixe congelado (CODERN, 2017), destacando assim, dentre os demais produtos de fluxo, sua característica peculiar na exportação de frutas.

O porto de Natal revela-se importante equipamento para a economia do Estado e sua competitividade exigiu a necessidade de expansão de suas áreas para o aumento dos fluxos. Com base em Dantas (2013, p.43), Hanna Yousef, em entrevista concedida à autora no dia 06 de junho de 2013, apontou que um porto para ser competitivo deve apresentar condições de fazer carregamentos de grandes quantidades em pouco tempo e a custos competitivos e, nesse sentido, dispor de uma retro área grande para o armazenamento de mercadorias.

O Plano Mestre do Porto de Natal, relatório elaborado pelo Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), através da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), apresenta três projetos para o Porto de Natal, que visam sua expansão e, dessa forma, demandam certa reestruturação do território: a construção do Berço 04; a ampliação do Porto de Natal na margem esquerda do Rio Potengi e a ampliação da área de armazenagem (BRASIL, 2015).

PROJETO DE AMPLIAÇÃO DA ÁREA DE ARMAZENAGEM E CONFLITO FUNDIÁRIO ENTRE PORTO DE NATAL E COMUNIDADE DO MARUIM

Acerca do projeto de ampliação da área de armazenagem “o Porto de Natal tem limitações quanto à capacidade de armazenagem de cargas, que se torna mais evidente no período de safra, entre os meses de agosto e abril”. Diante disso, com vista a atender essa demanda, o projeto “visa à ampliação da capacidade de armazenagem em duas áreas, uma no Pátio Norte e outra no Pátio Sul” (BRASIL, 2015).

Foi referido que a ampliação da área de armazenagem ao norte do Porto de Natal comprometia a Comunidade do Maruim por se tratar de uma comunidade que ocupava área adjacente ao Porto (Figura 2). A disputa territorial por essa fração do território é histórica e a pressão exercida pela CODERN sobre a área ocupada pela Comunidade do Maruim foi identificada no Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Esse conflito já se colocava há mais de 20 anos, conforme o Processo nº 10489.000427/97-98 de 20 de fevereiro de 1997. A CODERN solicitou à Gerência Regional do Patrimônio da União, GRPU/RN, a regularização de áreas do seu interesse, considerando a área correspondente à comunidade do Maruim. Em 2005, a CODERN solicitou novamente a regularização da área efetivamente ocupada através do Processo n. 04916.002804/2005, revelando assim, conforme o PRAC/Ribeira, um conflito fundiário urbano (TINOCO, BENTES SOBRINHA E TRIGUEIRO, 2008, p.180).

Figura 2 – Área do conflito fundiário em 2008

Fonte: Google Earth Pro – Image Landsat. Elaboração: Cícero W. M. Gomes (2018).

A complexidade da relocação da comunidade do Maruim, considerando-se os impactos sociais econômicos e culturais, constitui uma das principais questões apontadas nos pareceres técnicos expedidos pelos órgãos públicos nos processos de solicitação citados. (TINOCO, BENTES SOBRINHA E TRIGUEIRO, 2008, p.180).

O processo de formação da comunidade do Maruim foi iniciado na década de 1940 à margem do Rio Potengi em terreno pertencente ao Patrimônio da União, na

Região Administrativa Leste de Natal/RN. Neste processo de formação, destaca-se a Colônia de Pescadores como um dos marcos de sua ocupação. "Inicialmente o terreno foi sendo ocupado por casas de taipa e palha, em precárias condições físico-ambientais, tendo sido ignorado seu risco de inundação em função da proximidade com a área de Mangue" (TINOCO, BENTES SOBRINHA E TRIGUEIRO, 2008, p.169).

De acordo com Dantas (2013, p.32) a comunidade do Maruim caracterizava-se como uma ocupação residencial tradicional e precária, fator que exigiu intervenções estatais para a promoção do direito à moradia e, nesse sentido, foi conferido tratamento especial à área em reconhecimento ao seu interesse social.

Nesse sentido, sobre a regulação do uso e ocupação do solo na comunidade do Maruim, é visto que a partir de 1984 essa área foi reconhecida como Área Especial, através da Lei Municipal nº 3.175/84 que a instituiu como Área Especial de Recuperação Urbana (AERU). Após dez anos, através da Lei Municipal nº 07 de 1994, a comunidade do Maruim foi reconhecida como uma Área Especial de Interesse Social (AEIS) inserida na Zona Especial Portuária (ZEP). Em 2007, com base na lei municipal nº 07/94, a comunidade do Maruim foi confirmada como AEIS.

Após anos de luta, de acordo com noticiário publicado no dia 03 de abril de 2018, na página virtual da CODERN, Emerson Fernandes, o então diretor-presidente da Companhia, compareceu em audiência junto ao prefeito de Natal, Carlos Eduardo, para uma "definição em torno da antiga área da comunidade Maruim que passará a ser do Porto de Natal" (CODERN, 2018). Ainda de acordo com o noticiário, reconhecendo a luta existente baseada na área corresponde a Comunidade do Maruim, Emerson Fernandes afirma que: "Depois de 32 anos de luta persistente podemos alcançar o aumento da área de pátio do nosso Porto" (CODERN, 2018).

DA NEGOCIAÇÃO À EFETIVAÇÃO DO REASSENTAMENTO: ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO E A AÇÃO DA COALIZÃO NO REDESENHO DO ESPAÇO URBANO

É visto que o porto de Natal e a comunidade do Maruim adquiriram ao longo do tempo direitos em virtude do cumprimento da função social. Se por um lado o Porto de Natal cumpriu função social na perspectiva da economia, por outro lado, a comunidade do Maruim desempenhou função social no âmbito da moradia.

Considerando que a construção do porto de Natal praticamente coincide com a chegada dos primeiros moradores da Comunidade do Maruim, na década de 1920, a tensão entre esses dois territórios remonta o percurso histórico de ambos. Contudo, a sinalização de recursos pelo Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, lançado pelo Governo Federal em 2007, aprofundou as pressões sobre a Comunidade do Maruim, uma vez que o Porto de Natal se inseriu na agenda do PAC, com possibilidades concretas de obtenção de recursos para sua expansão.

A área em questão, ocupada pela comunidade do Maruim, estava sob responsabilidade do Patrimônio da União. A entrevista realizada no dia 11 de setembro de 2018[122] revelou a relação inicial entre a CODERN e a Superintendência do Patrimônio da União, SPU/RN. Segundo a entrevista, a SPU iniciou o processo de solicitação da CODERN pela área ocupada pela comunidade. No entanto, identificou-

[122] Entrevista realizada no dia 11 de setembro de 2018 com a então superintendente do Patrimônio da União no Rio Grande do Norte (SPU/RN) no período correspondente ao conflito.

se que se tratava de uma área ocupada por famílias de baixa renda e foi sugerido à CODERN discussões com os moradores.

> A CODERN ficou quieta, na época. Nossa discussão com a CODERN era a seguinte: essa área não será cedida se não tiver uma discussão com a comunidade. E aí entrava o pessoal dos pescadores, a colônia e vários outros atores: a própria comunidade, representantes da comunidade. Tinha um levantamento dessas áreas e a grande maioria eram pessoas que trabalhavam aqui mesmo, nessa área, na Ribeira, e a gente queria uma área que proporcionasse dignidade para essas pessoas (SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2018).

A entrevista mostrou que a SPU percebeu o processo como uma oportunidade de solucionar dois problemas: o problema da necessidade de expansão do Porto, e o problema da falta de moradia digna para os moradores da comunidade.

> Terra é poder mesmo, e vou dizer o porquê: a gente teve reuniões com a CODERN, várias reuniões, muito difíceis, porque a CODERN tinha o dinheiro e queria fazer as coisas acontecerem e nós tínhamos uma comunidade que precisava ser assistida e precisava, a moradia, ter condições dignas de vida e até mais, muito mais do que aquilo ali. E pra nós foi uma oportunidade, o Patrimônio da União, eu que estava participando de um governo que tinha essa matriz social, inclusive de moradia, de dá dignidade as pessoas (SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2018). p. 1975

Além disso, foi revelado que o recurso do PAC para as obras de expansão do Porto dependia da certeza da área correspondente à comunidade Maruim, porém, a cessão só se daria através de diálogos com a comunidade a fim de solucionar o problema da habitação:

> Dependia. Dependia que eles tivessem a cessão da área. Porque aquilo ali, aquela área, nós não doamos, não, nós cedemos. E pra nós cedermos, eles tinham que cumprir com essas obrigações que estavam em ata (SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2018).

No entanto, a cessão da área só aconteceu após discussão com a comunidade e realização dos projetos, pela prefeitura, que solucionariam o caso:

> E aí quando foi tudo resolvido, o Patrimônio da União cedeu, eu acho, que três ou quatro áreas, porque foram divididas as áreas e uma parte ficou com a comunidade que inclusive não tinha nem cedido ainda pra comunidade, porque estava em projeto ainda e essa comunidade ia ser beneficiada com a documentação a partir do momento que ia sendo organizada toda aquela área de comércio ali. E não foi, acho que até agora (SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2018).

Entre 2008 e 2015 se desenvolveram várias ações por parte da Prefeitura de Natal, no sentido do reassentamento dessa comunidade. Porém, foram iniciativas pontuais de aquisição de imóveis na região ou em outros bairros da cidade e que não lograram êxito. De acordo com entrevista realizada com técnicos da SEHARPE – Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes,

que atuaram nesse projeto[123], foi visto que a primeira ação consistiu na transferência de algumas famílias para outros bairros da cidade - entre 2009 e 2010, orientada conforme a preferência dos moradores. Esta ação contou com a iniciativa da Prefeitura de Natal na aquisição de imóveis para 17 famílias que aceitaram a proposta de transferência. Esse processo ocorreu durante a gestão da prefeita Micarla Araújo de Sousa Weber (gestão 2009-2012).

As relações estabelecidas inicialmente entre Porto de Natal e Prefeitura, foram relatadas com base na entrevista realizada em 20 de setembro de 2018 com técnico que atuava no departamento de ações sociais no período do conflito, pelo Departamento de ações sociais[124]. O Porto, com vista em seus interesses de expansão, buscou a prefeitura através de visitas à SEMURB (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo) e SEHARPE.

No momento em que a CODERN veio solicitar à prefeitura ações referentes à comunidade do Maruim, já havia uma preocupação da própria prefeitura com essas áreas que estavam inseridas no projeto *Natal do futuro*[125]. Em outro trecho da entrevista é visto que articulação foi dada entre prefeitura e o Porto, considerando, além da necessidade de expansão das áreas em questão, o direito à moradia para a comunidade do Maruim.

Ao ser questionado acerca da secretaria responsável por tocar o projeto adiante, após conversas com o Porto de Natal, o técnico entrevistado afirma que a SEHARPE se destacou como a grande responsável por propor projetos e dialogar inicialmente com a comunidade.

> Terminou sendo, terminou sendo. Surgiram projetos dentro do Natal do futuro e, aí, quando foi instituída a SEHARPE, quem conduziu mesmo todo o início do projeto, quem iniciou a conversa com a comunidade foi a SEHARPE (DEPARTAMENTO DE AÇÃO SOCIAL DA SEHARPE, 2018).

A Prefeitura de Natal, ao pensar a questão fundiária na época, articulou-se com a SPU e cartórios no sentido de elaborar um projeto de intervenção para a área. No entanto, foi relatado que a primeira proposta de aquisição de imóveis, viabilizada com base em recursos do PAC1, através do financiamento de interesse social.

> Se não me falhe a memória, dentro do PAC1 tinha o financiamento de interesse social para as áreas de interesse social, aí foi garantido o primeiro recurso para reassentar parte da comunidade. Quando foi garantido esse recurso, a gente já começou as conversas com a comunidade, a gente já começou a adentrar a comunidade (DEPARTAMENTO DE AÇÃO SOCIAL DA SEHARPE, 2018).

[123] Entrevista realizada no dia 20 de março de 2018 junto ao Departamento de Projetos da SEHARPE/PMN.
[124] Entrevista realizada no dia 20 de setembro de 2018 junto ao Departamento de Ação Social da SEHARPE/PMN.
[125] O Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social de Natal, *Natal do Futuro*, foi estruturado no sentido de garantir a articulação entre a execução das obras físicas e a realização de intervenções sociais, com base no processo de planejamento de planos e projetos de urbanização integrada desenvolvidos pelos técnicos da Prefeitura de Natal que fizeram parte do Plano Plurianual 2006-2009. (c.f. NATAL, 2006).

As conversas com a comunidade se iniciaram visando identificar os interessados pela proposta. No total, 11 famílias foram remanejadas para o bairro das Quintas. A escolha do local se deu por parte dos moradores a partir de um banco de dados estruturado pela prefeitura.

> É! Eles quem escolheram, é! Quando o município, através da SEHARPE, fez esse banco de dados com uma parceria com uma instituição que levantou a questão dessas unidades no município de Natal, teve um banco de dados imobiliário de casas disponíveis à venda que se encaixavam nesse valor para a aquisição, e aí o município só gerenciava, só monitorava esse recurso. Os recursos vinham via FNHIS, o município gerenciava, mas a aquisição da casa era feita no nome do beneficiário e aí o beneficiário já recebeu aquela casa devidamente regularizada, que foram essas 11 famílias que foram para lá (DEPARTAMENTO DE AÇÃO SOCIAL DA SEHARPE, 2018).

Foi visto que o interesse da comunidade, no processo de negociação com a prefeitura era o de permanecer na região leste, próximo ao local de origem da comunidade. A entrevista relata a participação de alguns membros da comunidade e a defesa de suas necessidades.

> “A gente quer moradia pra todos!”, “a gente não quer sair!” - Foi uma fala para eles e que terminou sendo consolidada – “não quero sair da região! ”, e no primeiro momento a gente ia ver pra outros locais, outra região no município de Natal, mas graças a deus que deu certo pra mesma Região Leste, que é onde eles moravam. A gente quis também garantir esse direito da região, se eles não conseguiriam ficar ali, até mesmo por causa da questão da subsistência, muitos, muitos, ligados ali a questão da pesca, a questão da praia, que tinham o acesso perto pra irem caminhando, pra venderem comidas, bebidas (DEPARTAMENTO DE AÇÃO SOCIAL DA SEHARPE, 2018). p. 1977

Não foram realizadas novas transferências até o final do mandato da referida Prefeita no final de 2012. Foram evidenciados os problemas na aquisição de imóveis e a dificuldade em encontrar unidades habitacionais tituladas e com preço compatível com o orçamento do programa.

Nesse contexto a prefeitura de Natal, através da SEHARPE, identificou a necessidade de investir na construção de novas habitações. A Prefeitura de Natal atuou junto à Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades no sentido de alterar o contrato que tratava sobre o reassentamento da comunidade do Maruim, revisando assim a proposta de aquisição dos imóveis. A nova proposta consistiu na articulação dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC com o Programa Minha Casa Minha Vida 2 (PMCMV), que havia sido lançado em 2009 pelo Governo Federal.

Inicialmente foram identificados três terrenos potenciais para o reassentamento da comunidade do Maruim na área de entorno. O primeiro não logrou êxito, pois ao se apresentar, nominalmente, como pertencente à empresa Engequip tornou duvidosa a parcela do terreno pertencente à União. O Segundo terreno estava sob a gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo - SEMURB, contando com uma área de aproximadamente dois mil e setecentos metros quadrados, enquanto o terceiro

terreno estava sob a gestão da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos – SEMSUR, possuindo uma área de aproximadamente oito mil e setecentos metros quadrados. Por fim, esse último terreno foi definido por possuir maior área para construção e por atender aos critérios de localização, ou seja, próximo à comunidade do Maruim.

SOLUÇÃO ENGENDRADA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reassentamento da comunidade do Maruim foi efetivado para o Residencial São Pedro (Figura 3), em 2016, sendo a área do assentamento anexada ao Porto de Natal.

Figura 3 - Localização da comunidade do Maruim e foto do Residencial São Pedro

Fonte: Google Earth Pro (2017). Elaboração: Cicero W. M. Gomes (2018)

Na trajetória de formação e desenvolvimento da comunidade do Maruim o rio Potengi se destacou como como um relevante ativo para os moradores que tinham a pesca como meio de subsistência. Apesar da situação precária de parte das habitações, a configuração urbanística do assentamento do Maruim dialogava em algum nível com o padrão urbanístico das Rocas, bairro popular de base operária que possui um traçado com frações significativas de origem informal. Em termos tipológicos, a Residencial São Pedro, que passou a abrigar a comunidade do Maruim, rompeu com os padrões de origem do referido assentamento, tendo sido confirmada a demanda dos moradores de permanecer na área entorno, com estreita relação principalmente como o Rio Potengi e o Canto do Mangue.

Apesar disso, cabe ressaltar que o Residencial São Pedro, na perspectiva da solução engendrada pela administração pública frente ao conflito fundiário urbano, revelou-se um projeto de êxito do ponto de vista das estratégias territoriais face ao êxito dos moradores quanto na escolha da localização do empreendimento. Contudo, seguem os processos que abrangem o projeto de ampliação do Porto incorporando a

área do antigo assentamento Maruim, além daqueles voltados à reestruturação urbana do Canto do Mangue, que em algum nível, envolve o ancoradouro da pesca artesanal afeta em grande parte os moradores do antigo assentamento, agora Residencial São Pedro.

Acerca dos atores envolvidos, foi visto que a CODERN demandou a área ocupada pelo Maruim por sua necessidade de expansão física, apresentando-se como a principal responsável pela pressão e mobilização de outros atores durante o processo, como por exemplo, a Secretaria Municipal de Habitação, uma das responsáveis pela mediação do conflito e solução engendrada, desde a elaboração do PRAC Ribeira, que contou com participação de pesquisadores da UFRN, seguido do levantamento das famílias e negociação com a Caixa Econômica.

A Prefeitura de Natal, através da SEHARPE, se colocou como agente importante nesse processo de negociação entre a Comunidade do Maruim e o Porto de Natal, consolidando uma ação de reassentamento diferenciada daquelas que historicamente vinha realizando no município, caracterizadas pela remoção para áreas periféricas e distante dos assentamentos de origem.

Outros atores fizeram parte do processo de negociação tornando possível caracterizar uma coalizão informal na qual os interesses individuais convergiram no sentido de implementação de uma agenda que resultou no reassentamento do Maruim com efeitos sobre a reconfiguração das margens do Rio Potengi.

Por fim, cabe retomar que a ideia central deste trabalho não é definir um Regime Urbano em Natal, mas sim discutir a formação de coalizões a partir da ideia de Regimes Urbanos, buscando destacar os atores ou grupos que se articularam durante o processo de negociação. A pesquisa que motivou a elaboração deste artigo segue buscando identificar demais atores/grupos que participaram do processo de negociação, assim como suas estratégias e formas de articulação, a fim de verificar novos mecanismos de poder na cidade, através da análise das relações entre grupos, estabelecidas com base na agenda de desenvolvimento econômico no urbano.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Laboratório de Transportes e Logística. Secretaria de Portos da Presidência da República. Plano Mestre: Porto de Natal. Florianópolis: LabTrans, 2015. 268 p.

CÁRDENAS, Ana Victoria Vásquez. Las políticas públicas urbanas como proceso plural: Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. Estudios Políticos, Medellín, n. 42, p.218-241, jan. 2013.

CASELLAS, Antònia. Las limitaciones del “modelo Barcelona”. Una Lectura desde Urban Regime Analysis. In. Documents d'Anàlisi Geogràfica, 48, 2006, p.61-81.

CODERN (RN). CODERN recebe aval da prefeitura de Natal para iniciar construção de muro em espaço do antigo Maruim. 2018. Disponível em: http://codern.com.br/codern-recebe-aval-da-prefeitura-de-natal-para-iniciar-construcao-de-muro-em-espaco-do-antigo-maruim/. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Informações Técnicas. 2017. Disponível em: <http://codern.com.br/porto-de-natal/informacoes-tecnicas-2/>. Acesso em: 15 set. 2017.

DANTAS, Manuela Lins. Conflituosidade de Direitos e Interesses na Desocupação e Regularização Fundiária da favela do Maruim em Natal/RN. 2013. 62 f. TCC

(Graduação) - Curso de Direito, Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.
DEPARTAMENTO DE AÇÃO SOCIAL DA SEHARPE. Entrevista concedida aos autores no dia 20/09/2018.
DEPARTAMENTO DE PROJETOS DA SEHARPE. Entrevista concedida aos autores no dia 20/03/2018.
MACEDO, Maxsuel de Moura. Fluidez Territorial e Logística: o PAC no Rio Grande do Norte. 2014. 203 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia, Departamento de Geografia, UFRN, Natal, 2014.
MARQUES, Eduardo Cesar Leão. EM BUSCA DE UM OBJETO ESQUECIDO: A política e as políticas do urbano no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, [s.l.], v. 32, n. 95, p.01-18, 2017.
NATAL. Prefeitura Municipal Do Natal. Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social de Natal – Natal do Futuro: Projeto Participação Comunitária, PPC. Natal: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças, 2006. 62 p.
OUBIÑA, Daniel Casal. La organización de los juegos olímpicos como elemento de configuración de regímenes urbanos: Barcelona 1992 como estudio de caso. 2016. 466 f. Tese (Doutorado) - Curso de Gobierno y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015.
SALAS, Manlio Felipe Castillo. REGÍMENES URBANOS Y ADOPCIÓN DE POLÍTICAS: los casos del bus rapid transit en las zonas metropolitanas de guadalajara y monterrey. 2015. 181 f. Tese (Doutorado) - Curso de Polĺticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 2015.
SEIXAS, João. A Cidade na Encruzilhada: Repensar a Cidade e a sua Política. Porto: Edições Afrontamento, 2013. 351 p.
SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Entrevista concedida aos autores no dia 11/09/2018.
SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Regimes Urbanos e Governança Democrática: abordagens sobre o Poder na cidade. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. Anais... São Paulo, 2017.
STONE, Clarence. Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence, University Press of Kansas, 1989.
TINOCO, Marcelo Bezerra de Melo; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; TRIGUEIRO, Edja Bezerra Faria (Org.). Plano de reabilitação de áreas urbanas centrais: PRAC/Ribeira. Natal: Edufrn, 2008. 250 p.

OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E OS GRANDES PROJETOS URBANOS: O CASO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA ARENA DE PERNAMBUCO

José Geraldo Pimentel Neto

UFPE
gerageo@gmail.com

Adauto Gomes Barbosa

IFPE
adautogb@gmail.com

Flávio Antonio Miranda de Souza

UFPE - fdesouza67@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como foco a compreensão da relação entre arranjos institucionais e as políticas de desenvolvimento urbano que interferem na gestão urbana e determinam a dinâmica da administração pública. Principalmente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconhece os municípios como entes federados autônomos, a questão da autonomia municipal assume novos contornos e enfrenta novos dilemas, uma vez que a atuação da administração pública passa a ser dividida entre os três entes políticos (União, Estados e Municípios), conferindo maiores poderes e peculiaridades locais aos municípios e produzindo novas políticas, ações e pressões sobre um novo formato do federalismo do Estado brasileiro, tendo como foco as políticas voltadas as parcerias público-privadas (PPP) no período da Copa do Mundo de 2014 na Região Metropolitana de Recife, com a Arena de Pernambuco.

De forma geral é verificado neste estudo que os arranjos institucionais potencializarão a lógica do capital – o mercado – tendo fins minimalistas para economia e alguns setores específicos, ou seja, sem ter preocupações com a totalidade, atuando de forma deletéria para sociedade e território. E de forma mais específica a Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco teve um legado negativo, pois, mais uma vez, a gestão pública não conseguiu cumpriu o prometido. Ou seja, não conseguiu desenvolver: 1) métodos de monitoramento, 2) transparência adequada tendo muitas inconsistências e 3) tampouco em avaliações de cenários futuros para o uso da Arena de Pernambuco. Em resumo, mais uma vez, a gestão pública se mostrou ineficiente para desenvolver grandes ações públicas e mesmo tendo a integração dos arranjos institucionais híbridos isso não garantiu uma maior eficiência nos entregáveis para a Copa.

OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E O DESENVOLVIMENTO

No atual contexto político-institucional brasileiro, quase 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988, tem-se como modelo vigente de administração pública o modelo que consta no texto constitucional, ou seja, um modelo da gestão gerencial que objetiva diminuir as burocracias nas instituições públicas em suas diversas escalas federativas. Por isso, nessa nova forma de gestão, existem vários atores cujos interesses são variados e devem ser coordenados e processados na execução de uma política pública.

As normas existem em diversos níveis governamentais e estão ligadas aos diversos poderes e agentes, tais como: Poder Executivo; Poder Legislativo; Poder Judiciário; partidos políticos e organizações da sociedade civil, a exemplo dos sindicatos, associações empresariais, movimentos sociais, entre outros. Essa complexidade é vista em torno de cada política pública e gera uma ação pública que, normalmente, possuirá um arranjo para propor um mecanismo de gestão, implementação e uso dessas políticas.

Por esse motivo, um dos principais pontos que devem ser verificados é a capacidade do Estado de executar essas políticas públicas, pois ele é o ator-regulador ou controlador do processo e, sobretudo, será ele que dará o contexto de vigência, ou seja, as diretrizes das instituições que terão por objetivo, de acordo com a Constituição, trabalhar com os cinco princípios administrativos: legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência[126]. Esses princípios geram, segundo Gomide e Pires (2014), a inclusão do processo de *accountability*[127], estabelecendo, assim, um controle nos resultados dessas políticas públicas.

Portanto, para compreender esse novo cenário de possibilidades e articulações, é de grande importância analisar as interações entre instituições democráticas e políticas de desenvolvimento que atuam nessa nova realidade, ou seja, identificar e analisar os **arranjos institucionais**[128] que proporcionam as ações públicas para a sociedade. Por isso, prioritariamente, esses arranjos atuarão nas políticas públicas que poderão ser /ou serão desenvolvidas para um determinado local (território). Essa nova realidade mostra a necessidade de examinar o processo concreto de implementação e uso dessas políticas com todos os agentes envolvidos.

Para iniciar o debate conceitual sobre arranjos institucionais, recorreu-se à definição de Gomide e Pires (2014), que os definem como:

> É entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

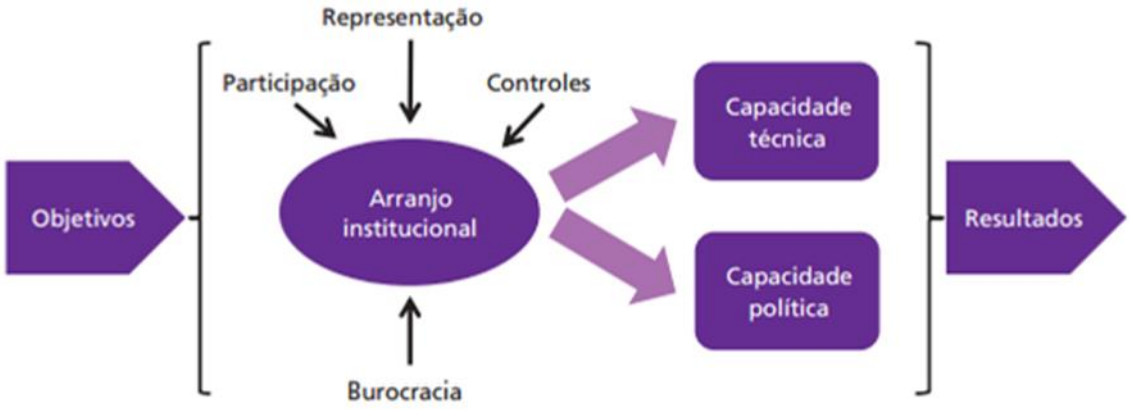
Dando continuidade a essa perspectiva, eles indicam que o Estado (na democracia) deverá possuir as habilidades necessárias para implementar seus objetivos e identificar as instituições para desenvolver as articulações. Isso porque será o Estado que deterá as capacidades técnico-administrativas e políticas para o funcionamento das relações entre as partes, que, inclusive, podem ser instituições de cunho privado. Essa ideia está representada na Figura 01, que mostra como funciona o modelo analítico dos arranjos institucionais.

[126] Brasil (1988) indica que com a reforma administrativa levada a efeito na década de 1990, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 19 que acrescentou o princípio da eficiência aos demais princípios administrativos. Esse princípio proporcionou os ajustes e maior flexibilidade para articulação entre público e privado, visto que é um indicador econômico.

[127] É um termo da língua inglesa, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestarem contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização.

[128] É importante chamar atenção para a diferença conceitual entre ambiente institucional e arranjo institucional. De acordo com Gomide e Pires (2014), "o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares".

Figura 01 -Modelo analítico adotado para analisar os arranjos institucionais



Fonte: Gomide e Pires (2014).

Esse modelo analítico está baseado nas premissas de North (1990; 1991), que chama a atenção para o fato de que na democracia as barreiras burocráticas institucionais entre o acesso da população aos governantes diminuem os custos de transação políticos, pois diminuiriam as negociações para as políticas individuais.

North (1990) afirma que as instituições e suas interações existem para reduzir as incertezas próprias da interação humana. Ou seja, as incertezas existem em consequência da complexidade dos problemas que devem ser resolvidos em determinada sociedade a partir dessas relações. p. 1984

Essa realidade será identificada de acordo com os processos históricos herdados de gerações em gerações a partir da formação histórica[129] de uma sociedade (país, estado, região, município, cidade etc.). Esses processos de formação do território definiram as organizações que são responsáveis por uma retroalimentação institucional (regras formais e informais), formalizando estruturas de crenças e exercendo o poder coercitivo que lhes é delegado institucionalmente para restringirem os comportamentos (NORTH, 2003, p. 6).

Assim, Fiani (2013) atrela essas teorias à definição dos arranjos institucionais, pois para ele o conceito perpassa as regras e definição entre as partes. “Desse modo, arranjos institucionais são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade”, argumenta o autor. Também para Fiani, um ponto importante é o custo de transação entre os diversos agentes, conforme pontua:

> Por outro lado, a teoria dos custos de transação apresenta o mesmo enfoque nos arranjos institucionais; porém, em vez de supor que é possível solucionar antecipadamente os conflitos que podem surgir, admite que em circunstâncias de elevada complexidade e incerteza, dada a racionalidade limitada dos agentes, os contratos são gravemente incompletos. (FIANI, 2013, p. 24).

[129] A formação territorial e econômica de um país apresenta diferentes formações/processos em suas regiões (ANDRADE, 2003); construída no passado, as suas raízes estão fixadas na cultura, economia, política e sociedade de um determinado povo em uma determinada área. Dessa forma, as relações entre os diversos agentes estão intimamente ligadas à sua localidade territorial e seus reflexos/condicionantes tangíveis e intangíveis. Por essa razão a geografia oferece importantes contribuições a este debate.

Obviamente, esses processos nos arranjos podem gerar incertezas, que Williamson (1986) define como racionalidade limitada de parte dos agentes envolvidos, podendo gerar ações oportunistas no processo das relações dos agentes. Outro fator indicado por Fiani (2013) é que os processos são muito complexos e por isso é possível ter algumas incertezas nos contratos e, assim, gerar ações de substituição na contrapartida do custo de transação. Essa situação estará relacionada aos agentes envolvidos no processo, pois se há uma relação de confiança e uma pressão competitiva entre as partes, poderá inibir uma atuação oportunista (processos de alta complexidade que geram grandes inovações tecnológicas – inovações radicais).

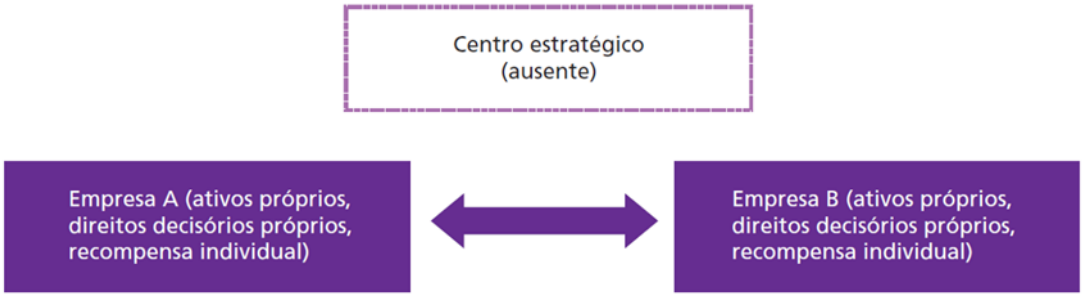
Portanto, um arranjo institucional vai especificar quais são os agentes que estarão habilitados a realizar uma transação, como também objeto(s) da transação e as formas de interações entre os agentes. Essas transações atenderão ao desenvolvimento do arranjo que estará sujeito aos parâmetros da negociação entre todas as partes e dependerá tanto dos condicionantes locacionais, como também simbólicos.

Essa realidade começou a gerar questionamentos na teoria econômica **convencional**, pois, segundo supõe Fiani (2013), existiria apenas uma classe geral de arranjo institucional na economia e essa classe seria o mercado, mas na atual análise o que se destaca é a relação entre Estado – sociedade civil – mercado, que gera uma nova forma de analisar os arranjos institucionais.

Para se ter uma ideia de como se analisavam os arranjos institucionais, a Figura 02, a seguir, demonstra como funcionam as relações a partir do mercado. Segundo Fiani (2014), cada firma (empresa A e empresa B), ao se relacionar com a outra, emprega apenas seus próprios ativos, possui seus próprios direitos decisórios e faz jus a recompensas individuais. O centro estratégico, que é o agente responsável pela coordenação das empresas, encontra-se ausente; em resumo, não há a participação de um centro estratégico.

p. 1985

Figura 02 - Arranjos institucionais: mercado



Fonte: Fiani (2014).

Essa perspectiva analítica dos arranjos institucionais a partir dos autores como North (1990, 1991, 2009), Williamson (1985, 1996, 1999), Fiani (2013) e Gomide & Pires (2014) mudou a lógica de analisar o sistema econômico, já que há outros reguladores no mercado, e, por esse motivo, se ampliaram as análises que antes só eram feitas para o mercado e de forma generalista.

Fiani (2013) indica que esse mesmo sistema econômico desenvolve ativos específicos com grande teor de complexidade e incertezas, tornando difícil antecipar

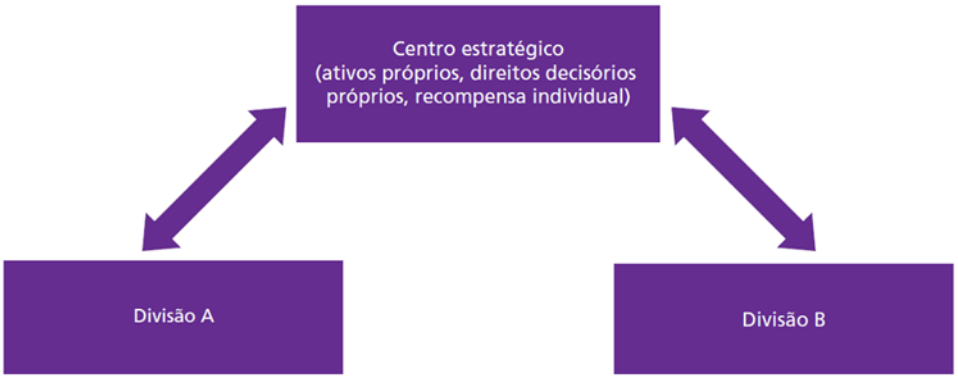
todas as circunstâncias relevantes ao futuro das transações, pois somente com a lógica do mercado não seriam perceptíveis tais circunstâncias. Por isso, de acordo com Williamson (1985), essa realidade exige o desenvolvimento de ações específicas para uma melhor regulamentação do mercado e é a partir dos contratos que se consolidam as relações entre os arranjos. Essa situação demonstra uma maior complexidade com muitas incertezas contratuais e quando ocorre isso são necessários outros tipos de arranjos institucionais – arranjos que os autores chamam de *ex post*[130].

Esses arranjos *ex post* são os arranjos institucionais alternativos ao mercado, que Williamson (1985) denominou de *hierarquia e híbridos*. A hierarquia corresponde à estrutura verticalmente integrada das empresas, em que o processo produtivo flui internamente, passando de uma etapa a outra sob controle da burocracia. Ao contrário da situação em que se recorre ao mercado, no interior de uma hierarquia, os agentes responsáveis por cada etapa do processo produtivo não possuem autonomia, estando sujeitos a um comando centralizado de um controle estratégico central. Para um melhor entendimento, segundo Gomide & Pires (2014), a Figura 03 demonstra como funciona o processo de arranjos em hierarquia[131]:

> Tem-se a hierarquia: as unidades subordinadas perderam seus ativos e direitos decisórios próprios, que se encontram concentrados no centro estratégico. Da mesma forma, não há mais qualquer recompensa individual alocada fora do centro decisório, que reúne em si a responsabilidade de apurar e decidir sobre os ganhos do empreendimento. Não há aqui como presumir uma variação "contínua" entre os três arranjos: sua realidade institucional e organizacional é marcadamente distinta. (FIANI, 2014, p. 68).

p. 1986

Figura 03 - Arranjos institucionais: hierarquia



Fonte: Fiani (2014).

Já os híbridos combinam incentivos e controles administrativos, de forma que há elementos que se assemelham ao mercado e elementos que se assemelham a uma

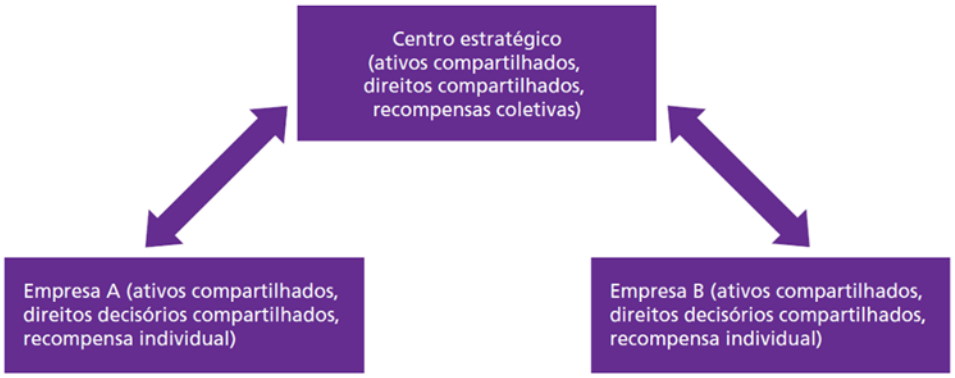
[130] Williamson (1985) define os custos de transação, de modo que os custos "*ex-ante*" se baseiam em preparar, negociar e salvaguardar um acordo, bem como os custos "*ex-post*" se baseiam nos ajustamentos e adaptações que resultam quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas. Em suma, são os custos de conduzir o sistema econômico.
[131] Segundo Fiani (2014), no caso de uma estrutura hierárquica (como uma empresa privada ou estatal), o "Centro Estratégico" comanda o processo e faz os ajustes necessários. Os demais agentes (departamentos ou subsidiárias da empresa) apenas se submetem às decisões do Centro Estratégico.

hierarquia; esse tipo de estrutura gera como consequência relações híbridas que combinam controles e incentivos que normalmente são de longa duração. Segundo Fiani (2013), a mesma combinação de controles e incentivos pode ser encontrada em outros arranjos híbridos, tais como: *joint ventures*, alianças estratégicas, cadeias de fornecedores, franquias, parcerias público-privadas (PPPs), parques tecnológicos etc. No caso dos híbridos, ocorre, portanto, um misto de adaptação coordenada – como nas hierarquias – e adaptação autônoma – como no mercado.

Para um melhor entendimento acerca dos arranjos institucionais híbridos, recorre-se a Fiani (2014, p. 68), também autor da Figura 04, que explica como funciona o arranjo híbrido[132], e argumenta:

> Tem-se uma situação bastante distinta: o centro estratégico se faz presente atuando na coordenação das empresas envolvidas. Isto porque, agora, as duas empresas possuem ativos e direitos decisórios compartilhados na relação, assim como o centro estratégico. O fato importante, porém, é que, embora as empresas ainda disponham de recompensas individuais, há recompensas conjuntas cuja regra de alocação entre as firmas é definida pelo centro estratégico.

Figura 04 - Arranjos institucionais: híbrida



p. 1987

Fonte: Fiani (2014).

Para Menárd (2010), as estruturas híbridas surgem como principal foco para enfrentar a complexidade nas transações (diminuir o custo de transação), seja ela proveniente da necessidade de coordenar transações relacionadas ou por mudanças no ambiente das transações. Por isso, objetivando o enfretamento dessa complexidade, as partes (os agentes envolvidos) podem aceitar compartilhar ativos[133] e direitos, em detrimento de perder uma autonomia com relação à estrutura de mercado. É importante

[132] Fiani (2014) indica como exemplo o comitê de uma *joint venture* para pesquisa e desenvolvimento, onde a sua estrutura de governança permite que algumas decisões sejam tomadas independentemente das empresas envolvidas, enquanto outras exigem a concordância delas. Cabe ao Centro Estratégico manipular incentivos e controles administrativos de intensidade moderada, preservando a relação entre os agentes e evitando a depreciação dos ativos específicos que assumem a forma de recursos compartilhados.

[133] Em uma definição mais técnica sobre o que seria um ativo específico diz-se que é quando gera elevados custos irrecuperáveis em virtude de seu reduzido custo de oportunidade. Segundo Gomide e Pires (2014), no caso de "investimentos em infraestrutura, vê-se que uma fonte de especificidade de ativos é a especificidade de localização. Este gênero de especificidade decorre do fato de que o valor dos ativos está diretamente relacionado à sua localização.

destacar que essa observação é para relações de empresas dentro da atuação de um mercado, ou seja, um setor produtivo que terá uma relação híbrida com o ente público - Estado (poder público em qualquer nível administrativo).

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

De acordo com Pimentel Neto (2017) os procedimentos adotados foram utilizados para realizar a leitura e interpretação dos dados contidos nos portais da transparência do Governo Federal, do Governo do Estado de Pernambuco e na Matriz de Responsabilidade do Governo Federal, além dos documentos produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Para tanto, foram coletados dados em seis (06) sítios específicos: 1) o primeiro foi o Portal da Transparência[134]. Nele foram coletadas as principais informações, inclusive as informações das matrizes de responsabilidade; 2) o segundo foi o portal da Copa do Mundo FIFA do Governo Federal[135]. Ele foi usado para identificar as obras que não estavam contidas nos portais da transparência; 3) o terceiro portal foi o do Ministério dos Esportes[136]. Nele havia informações que não apareciam nos portais da transparência; 4) o quarto portal foi o da SECOPA-PE[137] (Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA de 2014). Nele foi possível identificar um portal da transparência com diversas informações sobre as ações no Estado de Pernambuco; 5) o penúltimo portal pesquisado foi o Diário Oficial do Estado de Pernambuco[138]. Nele se obtiveram as informações não encontradas nos outros sítios, principalmente quando se tratava de ações do Governo do Estado; 6) e, finalmente, o último sítio relacionado foi o do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco[139]. Nele foram pesquisadas as informações da Arena da Copa do Mundo FIFA a partir dos processos informados por uma troca de informação com um gestor do TCE.

Como colocado pelo autor os dados foram pesquisados durante os meses de novembro de 2016 até janeiro de 2017 nessas plataformas supracitadas, ora servindo simplesmente como fonte complementar de informação, ora sendo a principal fonte de informação. Essa situação pode ser explicada quando, por exemplo, usou-se o sítio da Copa do Mundo FIFA para descobrir certas obras que não estavam em nenhum portal da transparência. Junto às verificações das informações, desenvolveu-se uma construção desses dados no Microsoft Excel, tabulando todas as informações e, posteriormente, gerando tabelas-síntese para facilitar as análises. Para a identificação e registro iconográficos foi feito um trabalho de campo que na data 05/01/2017 se visitou as seguintes estruturas: Ramal da Copa, Arena, Viaduto da BR-408, o que deveria ser a Cidade da Copa. Ou seja, o trabalho de campo permitiu verificar como estavam as obras e se elas, na área em questão, estão todas finalizadas.

[134] Local da fonte da pesquisa: http://transparencia.gov.br/copa2014/home.seam.
[135] Local da fonte da pesquisa: http://www.copa2014.gov.br/pt-br.
[136] Local da fonte da pesquisa: http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/futebol-e-direitos-do-torcedor/copa-2014/noticias2/48174-no-balanco-final-ministro-do-esporte-destaca-sucesso-da-copa-do-mundo-no-brasil-2.
[137] Local da fonte da pesquisa: http://www2.secopa.pe.gov.br/web/secopa/.
[138] Local da fonte da pesquisa: https://www.cepe.com.br/.
[139] Local da fonte da pesquisa: http://www.tce.pe.gov.br/internet/.

O CASO ARENA DE PERNAMBUCO: UMA REFLEXÃO SOBRE A OBRA DA COPA FIFA DE 2014 E SEUS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A Arena de Pernambuco foi um dos principais empreendimentos para os eventos relacionados à Copa do Mundo FIFA de 2014, pois ela também fez parte dos jogos da Copa das Confederações. A Arena de Pernambuco (Figura 05) foi projetada pelo escritório de arquitetura Fernandes Arquitetos Associados, sediado em São Paulo, e foi construída a partir de uma PPP sob a forma de contrato de concessão administrativa firmado entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Consórcio Arena Pernambuco Negócios e Investimentos, tendo como concessionária a *Odebrecht Construction Company*.

Figura 05 – Arena de Pernambuco

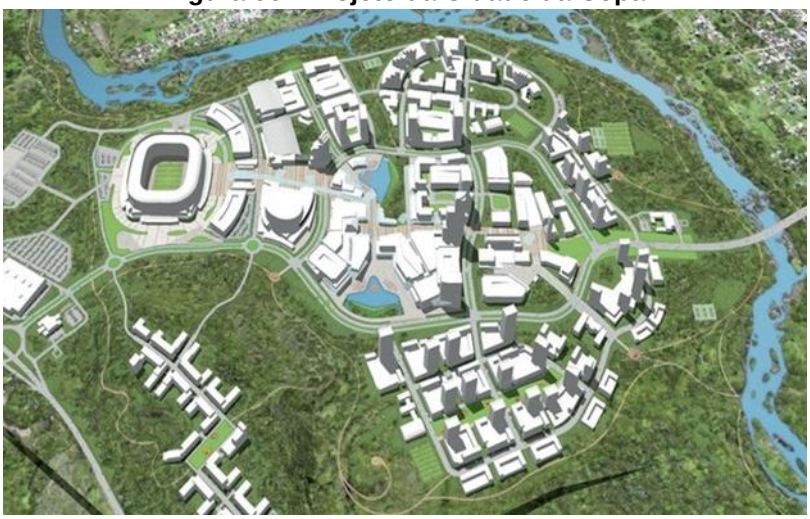
Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Essa (PPP) entre a empresa privada Odebrecht e o Estado de Pernambuco estabelecia uma concessão de 30 anos, e o parceiro privado prestaria o serviço público por esse período, tendo o Estado de Pernambuco que garantir o sucesso financeiro do empreendimento durante o período citado, caso as receitas não fossem suficientes para a recuperação dos custos relacionados ao contrato e aditivos dessa parceria que será debatida mais detalhadamente nesta seção.

Como verificado no trabalho de Pimentel Neto (2017), empreendimento haveria também no mesmo local da Arena de Pernambuco a Cidade da Copa (Figura 06). Esse local seria a primeira cidade inteligente (*smart city*) da América Latina, pelo menos era o que se dizia, tendo como objetivo a geração de desenvolvimento para Região Metropolitana do Recife e seu estado, atraindo estruturas inovadoras em termos de aparatos de alta tecnologia, focando um novo projeto urbano de grande escala para a localidade. De acordo com Pires Advogados e Consultores (2012), relacionado ao RIMA da Cidade da Copa, o valor total estimado da obra seria de R$ 1.053.826.000,00; sua localização seria a gleba na qual se pretendia implantar o empreendimento, ao sudeste do município de São Lourenço da Mata, fazendo fronteira com os municípios de Recife (oeste) e Camaragibe (norte), sendo a gleba lindeira ao Rio Capibaribe ao norte e a leste e à Rodovia BR-408 a sudoeste. E o principal motivo de sua construção seria a

criação de uma nova centralidade urbana, planejada e adequada às necessidades do Grande Recife.

Figura 06 - Projeto da Cidade da Copa



Fonte: Globo (2012). http://globoesporte.globo.com/pe/noticia/2012/11/consequencias-da-copa-das-confederacoes-em-pernambuco.html

Portanto, são essas as considerações iniciais para essas duas estruturas relacionadas às abras da Copa do Mundo FIFA de 2014. Para tanto, serão desenvolvidas análises mais específicas para a Arena da Copa, visto que foram desenvolvidas documentações públicas (relatórios) sobre a situação do empreendimento; e com relação à Cidade da Copa, a discussão será feita no desenvolvimento do debate sobre a Arena de Pernambuco multiuso, pois a cidade inteligente não saiu do projeto, e, até esse momento, não há previsão de que seja construída. Por isso, ficará relacionada ao debate do estádio que, desde já, adianta-se, teve um impacto negativo pela ausência do projeto da cidade de grande escala, que daria um novo dinamismo para aquela região.

Pimentel Neto (2017) desenvolveu um debate mais específico sobre a obra e concessão de uso da Arena Pernambuco, destaca-se que para sua construção houve, como fonte de financiamento, três arranjos institucionais: um deles entre o Governo do Estado e o BNDES, num valor de R$ 400.000.000,00; e dois entre Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A com o BNDES, num valor de R$ 280.000.000,00, e outro com o BNB, num valor de R$ 250.000.000,00. O total de financiamento para a construção da Arena de Pernambuco foi de R$ 930.000.000,00. É importante destacar que sobre os financiamentos desenvolvidos diretamente com a empresa privada não há documentação para desenvolver análises, por isso, só se fez verificação para o arranjo institucional entre o Governo do Estado de Pernambuco e a Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A.

Mais especificamente sobre o arranjo institucional entre o Governo do Estado e a Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A., é verificado que houve uma antecipação da obra, o que, inclusive, foi ponto de destaque no questionário aplicado com gestores da SECOPA-PE no que tange ao envolvimento dos atores; a obra foi antecipada em oito meses para que Pernambuco também fosse sede da Copa das Confederações, que ocorreu em 2013. Portanto, se for ser verificado apenas a obra do

estádio, dir-se-á que o arranjo institucional foi bem desenvolvido, visto que a obra foi antecipada com sucesso para os dois eventos relacionados à Copa do Mundo FIFA de 2014. Porém, as questões sobre os gastos na obra e, principalmente, a concessão de uso de 30 anos é que geraram diversos debates. Outro valor mencionado apenas em um sítio, SECOPA-PE, é o da fiscalização da obra que teve um total de 6.044.291,81 de reais e que desenvolveu a atividade foi o Consórcio PROJETEC - Maia Melo.

No que tange aos gastos com a obra, inicialmente o valor total dela era de R$ 379.263.314,00, porém na última matriz de responsabilidade o valor total da obra verificado foi de R$ 529.500.000,00, gerando uma diferença de R$ 150.236.686,00. O grande ponto é que normalmente os dados da matriz de responsabilidade são os menos atualizados, por isso, em muitos casos, com os atrasos das obras, os valores das fontes de informação são sempre diferentes das outras plataformas de pesquisa. Esse ponto de diferença chama a atenção, pois o investimento do BNDES foi de R$ 400.000.000,00, portanto o restante do recurso, visto que não há aditivo de financiamento nas plataformas pesquisadas, deve ter sido custeado pelo Estado; para este caso é uma mera especulação, pois a informação não foi encontrada. O quadro 1 demonstra, de forma síntese, como cada plataforma de pesquisa indicava seus gastos na Arena de Pernambuco, indicando informações distintas para os gastos, tendo, inclusive, rubricas diferentes.

Quadro 1: Gastos por plataformas de pesquisa na Arena de Pernambuco

Ação	Matriz de responsabilidade - Portal da Transparência Federal (R$)	Portal da Transparência Federal da Copa de 2014 (R$)	Portal da Transparência Estadual SECOPA-PE – 2014 (R$)
Arena Pernambuco - Obra	529.500.000,00	379.263.314,00	379.263.314,00
Arena Pernambuco - fiscalização da obra		6.044.291,81	
TOTAL	**529.500.000,00**	**385.307.605,81**	**379.263.314,00**

Fonte: Pimentel Neto (2017)

Outro problema relacionado aos custos da obra é abordado na matéria do SporTV (2016), a qual indica que a partir de estudos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE), foi possível apontar 21 irregularidades no contrato de construção e exploração da Arena Pernambuco, espaço que recebeu cinco jogos da Copa do Mundo FIFA de 2014 e três da Copa das Confederações de 2013. O relatório, segundo a matéria, constatou que foram gastos na obra R$ 389 milhões, porém é verificada uma diferença de R$ 90 milhões em relação ao gasto calculado pelo consórcio liderado pela Odebrecht (R$ 479 milhões). Essa informação é muito importante, pois o valor final não está relacionado ao informado pela matriz de responsabilidade, indicando, mais uma vez, as inconsistências dos portais que deveriam informar corretamente os gastos

públicos para os eventos relacionados com a Copa do Mundo FIFA de 2014. E, ao final, não se sabe qual foi o custo da Arena Pernambuco.

Por outro lado, no que se refere a uma análise do uso do empreendimento Arena Pernambuco (multiuso), foram pesquisados diversos documentos e o primeiro a já desenvolver críticas à PPP foi o do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (2011), quando faz críticas à modelagem econômico-financeira do projeto de PPP. As primeiras observações desse relatório referem-se ao orçamento (quadro de valores - limitando-se a uma tabela sumária dos custos globais dos macro itens de serviços da obra de construção da Arena) detalhado do projeto básico da obra; o orçamento gerencial dos serviços também se mostrou, de acordo com o relatório, demasiadamente abrangente; e não houve instrumento contratual para que os três grandes clubes da capital do Estado - Náutico, Santa Cruz e Sport - joguem seus melhores jogos na Arena, totalizando o número de 60 jogos por ano. Para esse caso, se não ocorrerem os 60 jogos, haverá um risco de ter de pagar uma contraprestação pecuniária adicional, caso o somatório das receitas operacionais e adicionais não venham a atingir 50% do valor previsto originariamente.

E como mencionado, esse ponto está totalmente relacionado à Cidade da Copa, pois no próprio documento analisado pontua-se essa preocupação.

> Afirma que as diretrizes para o desenvolvimento do projeto imobiliário a ser erguido na Cidade da Copa, por sua vez, encontram-se previstas no item 5 do Anexo X do Edital. Alega que da maneira com que a PPP se encontra formatada não ficou claro qual a natureza, a complexidade e o porte dos investimentos que o parceiro privado almeja realizar no terreno cedido, tampouco as suas expectativas em termos de lucratividade. Conclui, pois, que a PPP não prevê nenhum mecanismo que permita ao poder concedente acompanhar e aferir a real rentabilidade do projeto imobiliário a ser implantado, tampouco estabelece critérios e condições para a divisão dos lucros excedentes, porventura verificados. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2011, p. 15). p. 1992

Nesse documento verifica-se que existem diversos argumentos justificando a escolha de uma PPP, mas um dos principais é que o Governo do Estado de Pernambuco obteria uma economia da ordem de R$ 66 milhões. Porém, o laudo do documento aponta que a falta de orçamento detalhado da obra, bem como as questões já apresentadas no que se refere à expectativa de receitas operacionais e acessórias não garantem confiabilidade aos valores apresentados, além de também não ter sido levado em consideração o valor do terreno doado à construtora.

Essa situação fica clara na matéria de Maciel (2015), quando este afirma que houve um remanejamento de R$ 93.800.000,00 do Orçamento Fiscal de 2015 – via projeto de lei (PL) na Assembleia – para indenizar ainda a construção e custear a manutenção 2014/2015 da Arena Pernambuco. Esse número é, praticamente, quatro vezes maior que o investimento[140] contra a dengue e a zika (lançamento do Plano

[140] Referência da informação: http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/noticia/2015/11/30/pernambuco-vai-investir-r-25-milhoes-na-luta-contra-a-dengue-e-a-zika--210398.php.

Estadual de Enfrentamento das Doenças Transmitidas pelo *Aedes aegypti*), cujo valor para o final de 2015 foi de R$ 25.000.000,00.

A partir dessa situação, o Governo do Estado solicitou à Fundação Getúlio Vargas uma análise do uso do empreendimento para verificar sua eficiência enquanto PPP. Essa ação teve um caráter de urgência, visto que a Fundação Getúlio Vargas foi contratada pelo governo com dispensa de licitação para fazer essa avaliação, isso porque o Governo do Estado estava sofrendo diversas pressões sobre o assunto. Em matéria publicada no Diário de Pernambuco, Zirpoli (2016) enfatiza:

> O contrato em vigor é irresponsável e extremamente oneroso, no qual o estado é obrigado a cobrir o rombo no faturamento Anual da arena caso a receita seja abaixo de 50% da meta (inatingível) de R$ 110 milhões – num aditivo ao acordo original, por não ter acertado com o Trio de Ferro, conforme previa. Para se ter ideia, nos dois primeiros anos as receitas no empreendimento foram de R$ 23 mi e R$ 24 mi.

Analisando o relatório da Fundação Getúlio Vargas (2016), é verificado que o faturamento foi muito abaixo do previsto em relação à perspectiva do contrato. Verifica-se, também, que nos dois primeiros anos chegou-se a 20% do esperado, indicando o quanto foi problemática essa PPP. Segundo o relatório, de julho de 2013 a junho de 2015, a receita projetada foi de R$ 226 milhões, entretanto a receita obtida chegou apenas a R$ 47 milhões. Além disso, o relatório aponta para oito medidas, em curto prazo, para aperfeiçoar a mobilidade e a operação do estádio. p. 1993

Depois da análise do relatório, o Governo do Estado anunciou a rescisão contratual, justificando sua decisão a partir de nove pontos; do parecer da Fundação Getúlio Vargas, que sugeriu diversas revisões; e do Tribunal de Contas do Estado, que, em matéria do SportTV (2016), apontou 21 irregularidades na PPP objeto do contrato. Assim, foi encerrado um contrato previsto para 33 anos, que previa construção e operação, mas que foi cancelado depois de cinco anos e nove meses. Portanto, o arranjo institucional voltado para a gestão do empreendimento não teve a eficiência esperada, tanto é que houve o rompimento do contrato da PPP.

Nesse contexto, o Governo do Estado assume a gestão da Arena Pernambuco e inicia ações de uso do empreendimento, como é verificado na matéria do Portal G1 (2016a) a respeito do projeto Domingo na Arena, que conta com diversas ações: esportes, cultura, sustentabilidade, programação infantil, *tour* no estádio, alimentação, entre outros. Essa é uma ação para dar funcionalidade ao empreendimento, mas que não possibilita um retorno financeiro, pois a relação custo (do empreendimento) *versus* receita dessa ação é pífia, considerando que se cobrará o valor de 2 reais pela visita guiada na Arena e o valor de 5 reais pelo *bike tour,* que tem por objetivo realizar um reconhecimento da área do estádio de bicicleta. Para os dois casos os valores são pequenos e não vão proporcionar receita adequada para solucionar o problema do custo do empreendimento. Mas, é óbvio que essa ação, partindo da lógica do Governo, também não é para gerar receita, mas sim dar uma funcionalidade ao estádio.

A Arena ainda é usada pelos principais times do estado (Sport, Santa Cruz e Náutico) em situações eventuais; o único time que o utiliza em todos os jogos é o Clube Náutico, que, segundo Alcoforado (2016), reuniu um pequeno número de pagantes nos 13 jogos que participou em 2016 pela Série B: um pouco mais de 39 mil pessoas, mais

precisamente 39.071 pessoas pagantes em 13 jogos. A capacidade oficial da Arena é de 46.154 pessoas, logo, mais de 7 mil vagas sobraram em 13 jogos, indicador que nos mostra que a Arena de Pernambuco não está tendo sua lotação máxima tampouco tendo a receita adequada para cobrir os gastos do empreendimento multiuso. Essa situação está se repetindo no ano de 2017, pois, de acordo com a página PE 360º, os jogos do Náutico vêm tendo uma média de 1961 torcedores, gerando uma média de ocupação de 4% e uma arrecadação com bilheteria média de R$ 36.890, totalizando R$ 111.000,00. Para o Ano de 2018, figura 07, o Náutico teve uma média de público de aproximadamente 6.000 torcedores pagantes, muito abaixo da totalidade do empreendimento, tendo um índice de ocupação de apenas 13%. Em resumo, a situação de mau uso, no que se refere ao quantitativo de público, continuou para 2018, mesmo com o Náutico sendo campeão Pernambuco e disputando a série C do Brasileirão.

Figura 07 - Dados do Náutico Gerais 2018

Fonte: http://app.globoesporte.globo.com/futebol/publico-no-brasil/time/nautico/

A situação com relação ao uso já se apresenta complicada, mas pode piorar, pois parte da torcida, depois de certo tempo, vê a Arena de Pernambuco com um "estádio neutro", ou seja, seguindo uma perspectiva analítico–fenomenológica, os torcedores do Náutico não se identificam com o estádio, e, atualmente, boa parte de sua torcida, preferiria jogar no seu antigo campo – Os Aflitos – onde havia uma grande identidade com a torcida. Essa informação foi verificada em matéria do Portal G1 (2016b), segundo a qual 95% dos torcedores querem voltar aos Aflitos.

Portanto, não há uma definição sobre o que será feito com a Arena de Pernambuco, pois há diversas situações que mostram que os principais times de Pernambuco querem continuar jogando em seus estádios, e só em momentos pontuais que poderá haver alguns jogos na Arena. No caso do time Náutico, como indica a matéria, também há uma indicação de saída da Arena; o fato de não ter acontecido ainda é porque o Náutico necessita de R$ 2.000.000,00 para reformar o Estádio dos Aflitos, que há mais de três anos não é usado nem reformado. Porém, a partir de uma nova gestão, o Náutico conseguiu arrecadar o recurso supracitado e voltará ao Estádio dos Aflitos ainda em 2018, como coloca a matéria do UOL (2018).

Por fim, existem cinco processos no TCE (Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) que estão sendo analisados especificamente para o Estádio da Copa do

p. 1994

Mundo FIFA de Pernambuco – a Arena de Pernambuco. Foram informados os seguintes processos: a) Exploração da Arena – contratação da construção e exploração - 1103358-7; b) acompanhamento da execução da obra - 1201648-2; c) exploração do empreendimento - 1405057-2; d) denúncia do deputado estadual Edilson Francisco da Silva; e) rescisão contratual - 1603642-6.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como considerações finais é importante destacar que esse artigo está vinculado a um projeto maior do Observatório das Metrópoles que tem como um dos objetivos entender essas relações institucionais a partir de outra ótica. A partir desse estudo de caso, a extinta PPP Arena Pernambuco, atual Arena de Pernambuco, é possível verificar que, neste caso, as relações institucionais híbridas potencializam a lógica do capital – o mercado – tendo fins minimalistas para economia e alguns setores específicos, ou seja, sem ter preocupações com a totalidade, atuando de forma deletéria para sociedade e Região Metropolitana do Recife.

Além disso, foi verificado que o princípio da eficiência não foi respeitado para a obra do estádio da copa em Pernambuco, pois os dados não apresentados nos diversos portais são inconsistentes no que tange o custo financeiro e também no que tange o uso do equipamento urbano, gerando assim indicativos negativos para respectiva obra. Portanto, os primeiros resultados sugerem a conformação de coalizões pró-mercado, com intervenções que fomentam e potencializam o empreendedorismo urbano para a Região Metropolitana do Recife (RMR).

REFERÊNCIA:

ANDRADE, Manuel Correia de. Formação Econômica e Territorial do Brasil. Recife: Manssagana, 2003. 248 p.

ALCOFORADO, Rômulo. Somados, públicos pagantes do Náutico no ano não lotam Arena de PE. G1, Recife. 2016 acessado em 15/02/2017 acessado em http://globoesporte.globo.com/pe/futebol/times/nautico/noticia/2016/09/somados-publicos-pagantes-do-nautico-nao-lotam-arena-de-pe.html

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília: Rio de Janeiro, 2013.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas IN: GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1940, p. 01-65, 2014

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. Elaboração de estudos que promovam aprimoramentos do programa estadual de parcerias público-privadas, a partir do caso da concessão administrativa para exploração para a arena multiuso da Copa de 2014. 2015 acessado em 20/03/2016 disponível em: http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/fgv

G1a. Arena Pernambuco terá programação de entretenimento aos domingos. PE 360. Recife, 2016. Acessado em 15/02/2017 disponível em:

http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2016/07/arena-pernambuco-tera-programacao-de-entretenimento-aos-domingos.html
G1b. Quase unânime, volta aos Aflitos é aprovada por torcedores do Náutico. PE 360. Recife, 2016. Acessado em 15/02/2017 disponível em: http://globoesporte.globo.com/pe/futebol/times/nautico/noticia/2016/03/quase-unanime-volta-aos-aflitos-e-aprovada-por-torcedores-do-nautico.html
GOMIDE, Alexandre Ávila. (Org.); PIRES, Roberto Rocha. (Org.). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: IPEA, 2014. v. 1. 385p.
GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha. Governança e Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Curso na ENAP, Brasília, 2014 Acessado em 12/08/2016 disponível em: https://pt.scribd.com/doc/296449988/Governanca-e-Arranjos-Institucioanis
MACIEL, Ayrton. Custo final da Arena PE pode passar de R$ 2,6 bilhões. Jornal do Comércio, Recife, 2015. Acessado em 14/02/2017 disponível em: http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2015/02/13/custo-final-da-arena-pe-pode-passar-de-r-26-bilhoes-168260.php
MÉNARD, Claude. Hybrid organizations. In: KLEIN, P. G.; SYKUTA, M. E. The Elgar companion to transaction costs economics. Reino Unido: Cheltenham, 2010.
NORTH, Douglas. "Institutions". Journal of Economic Perspectives, Pittsburgh (USA), v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
_____. Institutions, institutional change and economic performance. New York: Cambridge University Press, 1990.
_____. Understanding the Process of Economic Change. Institutional Barriers to Economic Change: Cases Considered. In: Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth. Washington, 2003. http://www.mercatus.org/uploadedFiles/Mercatus/Publications/Understanding%20the%20Proce ss%20of%20Economic%20Change.pdf
NORTH, Douglas. C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
PERNAMBUCO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – TCE. Relatório análise do Contrato de Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa de 2014. Recife, 2011. Acessado em 20/03/2016. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/>, processo: 1103358-7.
PIMENTEL NETO, José Geraldo. Arranjos institucionais e gestão urbana: uma análise do desenvolvimento local-regional na Região Metropolitana do Recife – o legado da copa do mundo FIFA de 2014. 259f (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação e Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco. 2017.
PIRES ADVOGADOS E CONSULTORES. Relatório de Impacto Ambiental – RIMA: Projeto Cidade da Copa. 2012 Acessado em: 20/03/2016 disponível em: http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/RIMA-cidade-da-copa.pdf
SPORTV. TCE: Arena Pernambuco custou R$ 90 mi a menos que dito por empreiteira. Globo, Rio de Janeiro, 2016. Acessado em: 14/02/2017 disponível em: http://sportv.globo.com/site/programas/sportv-news/noticia/2016/03/arena-pernambuco-custou-r-90-milhoes-menos-que-o-declarado.html

UOL – Blog do torcdor. Dirigente diz que apesar do atraso, volta aos Aflitos deve ser ainda em 2018. UOL, Recife-PE – 2018. Acessado em 20/09/2018 disponível em: http://blogs.ne10.uol.com.br/torcedor/2018/06/04/dirigente-atraso-volta-aflitos-2018/
WILLIAMSON, Oliver. Strategy Research: Governance and Competence Perspective. Strategic Management Journal, v. 20, n. 12, p. 1087-1108, December, 1999.
_____.The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. New York: Free Press, 1985.
_____. The Mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press, 1996.
_____. The New Institutionalism Economics: taking stock, looking ahead. Journal of Economic Literature, Pittsburgh, v. 38, n. 3, p. 595-613, Sep. 2000.
ZIRPOLI, Cássio. Relatório da FGV comprovando o cenário óbvio na Arena PE custou R$ 1,3 milhão. Diário de Pernambuco. Recife 2016. Acessado em: 14/02/2017. Disponível em: http://blogs.diariodepernambuco.com.br/esportes/2016/04/16/relatorio-da-fgv-comprovando-o-cenario-obvio-na-arena-pe-custou-r-13-milhao/

USO DA WEB NA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS DA RM DE CURITIBA: ALTERNATIVA QUE DÁ VOZ OU QUE CALA A PARTICIPAÇÃO?[141]

Thais Kornin

Liria Yuri Nagamine

Rosa Moura

[141] As autoras agradecem o acolhimento, ao diálogo e relevantes referências bibliográficas disponibilizadas pelo professor Dr. Sérgio Soares Braga, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR.

APRESENTAÇÃO

Cada vez mais os canais de participação via Web vêm ganhando espaço na gestão pública. Prefeituras municipais, órgãos públicos nacionais e estaduais ativam em seus *sites* não só espaços para cumprimento do que se lhes impõe a lei da transparência (Lei federal nº. 12.527/2011) como páginas para colher sugestões e abrir diálogo com os usuários dos serviços públicos. Na teoria, expressões como "governança eletrônica", "democracia eletrônica", "democracia digital", "e-governança", "e-participação", "governo eletrônico", "orçamento participativo digital", entre outras, são objeto de pesquisas, reflexões, críticas e elogios. Com isso, muitos estudos empíricos sobre experiências nessa direção vêm sendo realizados, seja no ambiente acadêmico, governamental ou mesmo por mantenedores de aplicativos nas redes sociais.[142]

Ao mesmo tempo, canais de participação conquistados a duras penas para subsidiar e tornar legítima e democrática a gestão municipal, como os conselhos gestores, com representação de segmentos da sociedade e dos governos, não vêm apresentando a participação esperada. No caso dos municípios da Região Metropolitana (RM) de Curitiba, escolhida como objeto deste estudo, muitos dos conselhos, após o afã da criação, tornaram-se inativos; outros persistem e alguns ainda esperam por serem criados. Enquanto isso, todos os municípios criaram seus *sites* e, bem ou mal, uma possibilidade de diálogo com seus cidadãos. Estariam esses novos canais ampliando e legitimando um tipo alternativo de participação como suporte às decisões dos conselhos? Ou concorrendo com esses por serem formas mais acessíveis, já que prescindem dos encontros com hora e lugar marcados, que dificultam a presença de pessoas com tempo exíguo e moradia distante? Tenderiam a se tornar um novo formato de participação, virtual, à distância, individual, porém com possibilidades de agregar mais seguidores? Ou viriam colocar em xeque a democracia participativa a partir de redes sociais que estão se mostrando meios de polarização e não de debates? Como ficaria o debate sem o calor da discussão real, do olho no olho? Haveria o risco de que o encontro não presencial desumanize a discussão e incite a alienação e a intolerância? Reforço ou esmorecimento da participação democrática?

Essas preocupações estimularam a realização desta pesquisa, que tem como objetivo analisar a existência de canais via Web e neles as possibilidades de ampliação do espaço público de participação cidadã no processo de gestão de municípios da RM de Curitiba. Especificamente, busca-se (i) mapear municípios que empregam tecnologias de informação e comunicação que permitam canais de participação na gestão urbana, fundamentalmente representados pela presença de *sites* municipais ou de órgãos públicos ou páginas do Facebook; (ii) verificar a correspondência desses canais em relação aos municípios que possuem conselhos de política urbana, das cidades ou similares; (iii) analisar a distribuição no território da RM de municípios que adotam esse suporte tecnológico; (iv) avaliar a eficácia do uso das novas tecnologias da comunicação e informação (TICs) na participação no processo de formulação e implementação da política urbana do município, assim como na gestão municipal para

[142] Vale observar o Prêmio de Pesquisa WhatsApp para Ciências Sociais e Desinformação, para pesquisadores interessados em explorar questões relacionadas à desinformação e propagação de informações inverídicas, no sentido de aprimorar medidas para a segurança dos usuários no uso do aplicativo. No edital a empresa anuncia que "Queremos também entender o que mais pode ser feito dentro do WhatsApp e através de parcerias com a sociedade civil para abordarmos estes problemas".

a prática de democracia digital; e (v) considerando a inserção do município em um território instituído como "região metropolitana", identificar se e como os sistemas em uso consideram a inserção do município na RM e abrem espaço para reflexões e debates regionais.

Em um primeiro acesso a cada *site* ou página do Facebook dos municípios surgiram novas questões para discussão: a comunicação pública das prefeituras pelas redes sociais estaria se constituindo em uma nova estratégia de *marketing* de cidade? O que validaria a existência de *sites* nos quais estão ausentes abas para participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas? Estariam sinalizando uma influência muito restrita da sociedade na tomada de decisão? Se há uma tendência de captação do esforço participativo para estes canais, baseado em uma inescrupulosa desinformação, como superar a subutilização das potencialidades democráticas das TICs?

Para obter respostas a essas indagações e atender aos objetivos discriminados, a pesquisa foi organizada de modo a apoiar-se em duas ordens de informações: (i) dados secundários da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo IBGE (2015)[143], para identificar a existência e evolução dos conselhos setoriais nos municípios da RM, períodos 2001 e 2012/14; (ii) coleta de dados primários a partir de informações dos *sites* das prefeituras dos 29 municípios e das páginas do Facebook dos 17 municípios do arranjo populacional da RM de Curitiba (IBGE, 2016)[144]; e (iii) aplicação de questionários a responsáveis pela comunicação social desses municípios e a pesquisadores, gestores e lideranças de movimentos sociais, com prioridade na amostra a representantes ou observadores em conselhos relativos à política urbana dos municípios.

Os resultados encontram-se sumarizados neste texto que, além desta apresentação, traz uma síntese da abordagem teórica realizada sobre o tema (item 2); as análises decorrentes da pesquisa empírica (item 3), com leitura da evolução dos conselhos setoriais, da configuração dos *sites* municipais e páginas do Facebook, e dos questionários aplicados; além de reflexões quanto à problematização que orientou a pesquisa, conclusões e sugestões (item 4).

BREVE REFLEXÃO TEÓRICA

Uma questão importante na avaliação da eficácia dos canais via Web para a gestão democrática das cidades consiste em investigar se, da forma como estes se constituem, propiciam efetivamente a participação da população no âmbito das decisões públicas governamentais. Sobre esse aspecto é importante salientar, no tocante à governança, o distanciamento entre iniciativas meramente voltadas às exigências da modernização da gestão pública, com foco somente em parâmetros de eficiência e

[143] Além da publicação que descreve a pesquisa e seus resultados mais recentes, a série dos dados está disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm

[144] Optou-se por assumir como o recorte que configura a ocupação contínua entre o polo e municípios vizinhos aquele identificado como "arranjo populacional" dessa metrópole, pelo IBGE (2016), dado que emprega uma mesma metodologia e um conjunto de informações disponíveis para todo o território nacional, portanto comparáveis. Os municípios desse arranjo são: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Contenda, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Mandirituba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul, e São José dos Pinhais.

efetividade, daquelas que envolvem abordagens de caráter democrático e emancipatório (Frey, 2007, p.138).

Na última década, houve diversificação e variabilidade dos formatos de interface socioestatal, envolvendo ouvidorias, reuniões com grupos de interesse, mesas de diálogo, comitês diversos, consultas públicas, audiências públicas, conselhos, conferências, *sites* por Internet, ações de transparência e atendimento ao cidadão, entre outros (Pires; Vaz, 2012). Alguns desses formatos estão previstos no Estatuto da Cidade, que dispõe sobre a gestão democrática como princípio, tendo sua efetivação garantida por meio da atuação dos conselhos gestores federais, estaduais e municipais.

Levando em conta a necessidade de ampla participação da sociedade civil nos organismos gestores, as TICs podem ser consideradas ferramentas essenciais para o poder público, particularmente no que concerne à prestação de serviços e informações à população, e ao apoio na organização e formação de segmentos e redes sociais. Nos dois casos, considera-se fundamental a implementação de mecanismos de democracia eletrônica e a democratização do acesso à comunicação eletrônica. Cabe ressaltar que a Internet ou as páginas da rede social Facebook são apenas um ambiente tecnológico com grande potencial a ser explorado quanto às possibilidades favoráveis à participação democrática, não devendo esquecer que

> há ainda espaço para manobra no que tange ao rádio, jornais e televisão no sentido de que eles cumpram um importante papel para uma democracia centrada na cidadania ativa. Tanto a internet quanto os meios tradicionais de massa devem ser explorados, isso sim, no sentido de que se dobrem ao interesse público. (Gomes, 2005, p. 29)

p. 2001

Entre as análises sobre como os governos municipais e estaduais estão usando as TICs para subsidiar a participação dos cidadãos nos assuntos públicos, ou sobre as contribuições do governo eletrônico para a governança eletrônica no âmbito do governo, uma delas sintetiza muito bem o entendimento geral da governança eletrônica:

> um processo que visa a manifestação política e a participação da sociedade civil, junto ao governo, por meios eletrônicos, na formulação, acompanhamento da implementação e avaliação das políticas públicas, com vista ao desenvolvimento da cidadania e da democracia. (Guimarães; Medeiros, 2005, p. 6).

Experiências dessa ordem, comumente chamadas “e-gov”, teriam grande importância na interação do governo com os cidadãos e organizações da sociedade, seja pela disponibilização de informações e serviços seja pela possibilidade de interlocução garantida pelo potencial das TICs para a construção da governança eletrônica. No caso do governo federal, nos primeiros anos da década de 2000 um estudo apontou para o estado embrionário da e-governança, com pouca participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas, e reduzida influência da sociedade civil, por meio da Internet, nas decisões que estabelecem a agenda governamental. Quadro que resultaria da “falta de regulamentação para a participação social no processo decisório por meios eletrônicos e pelo fato da elite política não considerar a governança digital um verdadeiro instrumento para a ampla participação da sociedade”. (Guimarães; Medeiros, 2005, p. 14).

Análise comparativa quanto ao emprego das TICs, realizada entre o Brasil e a Argentina, observou para o caso brasileiro uma distância maior entre as diretrizes estabelecidas no documento "Diretrizes de Governo Eletrônico", marco formal para a condução dessas ações no Brasil até 2006, e a utilização prática da Internet através do seu portal. "Os espaços de participação, tão frisados, são raros e, quando existem, são limitados. Na maior parte das vezes, esse acesso é de mão única, isto é, não permite a inserção de esclarecimentos ou comentários por parte do cidadão." (Bragatto, 2006, p. 20).

Em outro comparativo, no âmbito das capitais de estados brasileiros, foi observado que os níveis de participação existentes são bastante elementares, com subutilização das potencialidades democráticas dessas tecnologias. É o que mostra Silva (2005, p. 465), asseverando que não "há efetivas aberturas para esta participação do cidadão nos negócios públicos por parte desses governos e não há rupturas ou inovações radicalmente inovadoras neste sentido." O estudo constata que a democracia digital praticada é baseada na informação ou na prestação de serviços públicos "no formato *delivery*", com clara concentração na relação tributária entre cidadão e governo. E ainda evidencia que não há indícios de participação política com o emprego das TICs para um efetivo papel da esfera civil na decisão pública, que permanece na esfera política, sem abertura a maior intervenção do cidadão comum; e que há diferenças políticas pontuais quanto ao uso das TICs entre os governos das capitais, mas prevalece um perfil de uso bastante similar entre elas.

p. 2002

> Todos estes pontos indicam que, apesar do discurso de modernização dos governos, presente em boa parte dos portais, há avanços pouco significativos. Sobretudo, não há níveis importantes de participação civil a ponto de promover alterações relevantes na cultura política hoje existente. (Silva, 2005, p. 465).

Nas análises realizadas logo após a virada do século foram observadas que são escassas as consultas públicas pela Internet, mesmo que sejam consideradas um excelente mecanismo de e-governança, de certa forma em decorrência da ausência de cultura participativa e articulação política na sociedade. Além disso, falta uma política efetiva de inclusão digital no país que, ao capacitar os cidadãos para o acesso às informações do governo, possibilitaria fomentar a e-governança, o exercício da transparência e acompanhar a prestação de contas, e tornaria os cidadãos mais críticos em relação a esses temas.

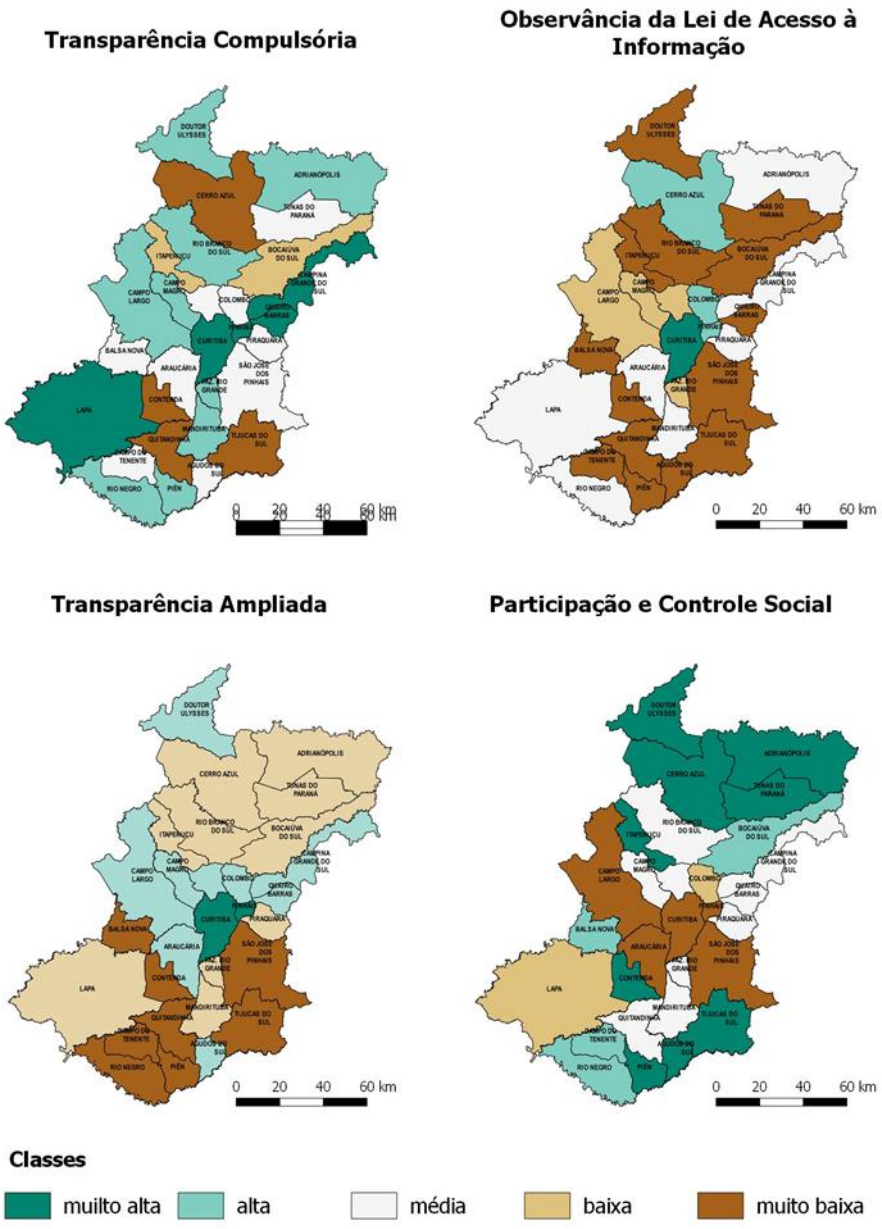
Já às portas da terceira década deste século, observa-se que investimentos em e-governança realizados pelo governo no Brasil parecem ter contemplado os critérios utilizados para a avaliação das Nações Unidades desde 2001. A 10ª edição da Pesquisa sobre Governo Eletrônico (United Nations, 2018) indica que o Brasil subiu sete posições em relação ao mesmo estudo de 2016, passando da posição alta (51º colocação no *ranking*) para a muito alta nesta última edição (44º). O relatório destaca em *box* as atividades brasileiras de e-governança, entre as quais as normatizadas pelo Decreto nº 8.243/2014, que estabelece a Política Nacional de Participação Social, e Decreto nº 8.777/2016, referente a Política de Dados Abertos, do poder executivo federal (United Nations, 2018, p. 120). No *box* referem-se ainda, em tom elogioso, ao *site* www.participa.br. Dantas (2018, s.p.) confirma essa positividade, afirmando que o país

apresentou “melhora significativa na implementação de serviços digitais, acompanhando uma tendência global positiva e persistente em direção a níveis mais altos de desenvolvimento do governo eletrônico.“

Cabe, para os objetivos desta pesquisa, verificar se esta referência de melhora na e-participação traduz a realidade do que ocorre nos estados e municípios brasileiros. No caso do Paraná, Rodrigues (2016, p.138) desenvolveu o Índice de Governança Digital (IGD), formulado a partir de quatro dimensões ou subíndices[145] com o intuito de aferir o grau de transparência e as iniciativas de participação cívica disponíveis ao acesso do cidadão aos portais das 399 prefeituras paranaenses. Concluiu-se, em relação à primeira dimensão, denominada “transparência compulsória”, que a Lei da Transparência é cumprida em bons níveis em significativa parte dos municípios, independentemente de seu porte, demonstrando que bons resultados nessa dimensão não se limitam a municípios com maior desenvolvimento social e econômico. Esse padrão é observado nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), na qual somente dois municípios apresentaram resultados baixo (Itaperuçu e Bocaiúva do Sul) e quatro, muito baixo (Cerro Azul, Contenda, Quitandinha e Tijucas do Sul) – figura 1.

[145] Sobre o IGD, a primeira dimensão do índice (transparência compulsória) refere-se àqueles itens que obrigatoriamente devem constar nos portais dos governos, segundo a Lei nº 131/2009 e o Decreto nº 7185/10. A segunda dimensão (observância à Lei de Acesso à Informação) também remete a itens compulsórios da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), além do Decreto nº 7.724/12. A terceira dimensão (transparência ampliada) remete a itens que não constam como obrigatórios na legislação brasileira, “mas que foram incluídos por serem considerados ‘boas práticas’ no sentido de se aproximar progressivamente dos princípios da governança digital” (Rodrigues, 2016, p. 70). A última dimensão (participação e controle social) é formada por 15 variáveis, “que buscam por iniciativas de promoção e interação entre governo e cidadãos.” (Idem)

Figura 1 – Resultados do índice de governança digital por dimensões de análise na RM de Curitiba – 2016



FONTE: Rodrigues, 2016. Adaptado para a RMC pelas autoras

Já no que se refere à dimensão "observância à Lei de Acesso à Informação de 2011", que dispensa da divulgação obrigatória na Internet os municípios de menos de 10 mil habitantes, o não cumprimento atinge o número de 223 municípios no Estado, sendo que desses 101 têm população superior a 10 mil habitantes e, portanto, são passíveis à obrigatoriedade de manutenção de um espaço para acesso à informação *on line*. Na RMC, entre os 16 municípios com índice baixo e muito baixo nesta dimensão, somente cinco possuem população inferior a 10 mil habitantes, todos no território da RM institucionalizada, mas fora do arranjo populacional de Curitiba.

Sobre a "transparência ampliada", que analisa a oferta de ferramentas avançadas de transparência, concluiu-se que no Paraná os gestores públicos "não

p. 2004

investem em formas mais substanciais de governança digital, se restringindo ao cumprimento da legislação, sem maiores tentativas de ampliação da transparência pública" (Rodrigues, 2016, p.139). Nesta dimensão, a RMC se destaca, pois entre todos os municípios paranaenses, somente Curitiba e Pinhais obtiveram índice muito alto.

Na dimensão relativa à "participação e controle social", o mapeamento realizado quanto a incentivos e iniciativas de participação revelou que municípios com melhores indicadores socioeconômicos – IDH, PIB e Inclusão Digital – obtiveram melhores resultados, demonstrando que "cidades com 'maior qualidade de vida' são também aquelas com maior grau de participação e interação cívica" (Rodrigues, 2016, p.139). É importante verificar que nesta dimensão os municípios do arranjo populacional encontram-se bem classificados, com exceção de Contenda que apresenta avaliação muito baixa em todas as quatro dimensões. Salienta-se maior preocupação quanto a esses municípios em termos de abertura de canais de participação, embora sua qualidade não esteja sendo avaliada.

RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

Os conselhos setoriais na RM de Curitiba

Os conselhos gestores municipais deveriam constituir-se em canais de excelência na democratização da discussão sobre políticas públicas. Tiveram como marco legal a Constituição Federal de 1988[146], que traz como princípio a participação popular, por meio de representantes de movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais e militâncias políticas, na formulação de políticas públicas, de forma a interagir com o Estado na gestão de diversos setores. A política urbana ganha destaque nos artigos 182 e 183, posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que reafirma o princípio constitucional, ao prever que a política urbana seja exercida em

p. 2005

> gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 20, inciso II).
> Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43).

Essa orientação legal induziu a ampliação do número dos conselhos gestores nos municípios, particularmente os de política urbana, incentivados pela instituição do Conselho Nacional das Cidades em 2003. Mesmo assim, dado o modo de condução das políticas urbanas, as decisões e a responsabilidade pela captação de recursos ainda permanecem nas mãos dos chefes dos executivos, sem a responsabilidade do

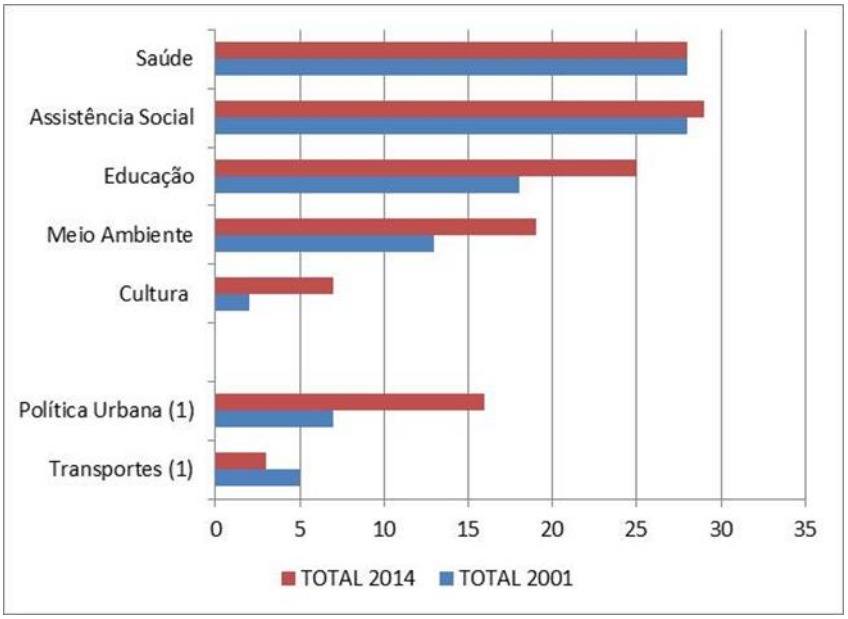
[146] Registre-se que em 1986, na VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em Brasília, foi deflagrado o processo, com a instituição do Conselho Nacional de Saúde, que se voltava a orientar o desenvolvimento e avaliar o desempenho do Sistema Nacional de Saúde (SUS).

diálogo com a sociedade sobre os destinos dos recursos e o desenho da política (Tonella, 2013).

No conjunto dos 29 municípios da RM de Curitiba houve uma evolução de 101 conselhos existentes em 2001 para 127 em 2014. Os conselhos de política urbana, nominados comumente como Conselho da Cidade, elevaram-se de 7 para 16, de 2001 para 2012 – último período levantado. Isso sugere que mesmo em número crescente, nem todos os municípios cumprem as previsões constitucionais e suas regulamentações legais.

Dados do Munic (IBGE, 2015) a partir de 2001 mostram que os conselhos de saúde e assistência social são os mais disseminados: os primeiros presentes desde 2001 em 28 municípios; os últimos, de 28 em 2001 totalizaram 29 em 2014 (gráfico 1). Os conselhos de educação evoluíram de 18 para 26 no período; de meio ambiente, de 13 para 19; e de cultura de 2 para 7. Os de transportes são os únicos a sofrerem redução, e declinam de 5 para 2.

Grafico 1 – evolução do número de conselhos gestores nos municípios da RM de Curitiba – 2001-2014



FONTE: Munic, IBGE (2015). Nota (1) – última informação refere-se a 2012.

Para melhor analisar a distribuição desses conselhos no território metropolitano distinguiram-se três recortes interiores: o município polo (Curitiba), os 17 municípios que compõem com essa metrópole um arranjo populacional (IBGE, 2016) e os 11 demais municípios que integram a RM oficial.[147] Observa-se que em Curitiba os conselhos de educação e cultura foram criados após 2001 (tabela 1); o conselho referente à política urbana, existente já em 2001, correspondia ao Conselho Municipal de Urbanismo, tendo sido criado posteriormente o Conselho da Cidade (Concitiba), pela Lei Municipal nº 11.266/2004. Registra-se ainda para esse município o não funcionamento em 2014 do

p. 2006

[147] Esses são: Adrianópolis, Agudos do Sul, Campo do Tenente, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Piên, Quitandinha, Rio Negro, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná. Há que se registrar que Rio Negro forma, com Mafra, município de Santa Catarina, um arranjo populacional interestadual, segundo o mesmo estudo do IBGE (2016).

Conselho de Meio Ambiente, criado em 1991 pela Lei Municipal 7.833/1991. Nos demais recortes, a presença dos conselhos de saúde, em 2014, se dá na quase totalidade dos municípios do arranjo populacional, exceto em Colombo, e na totalidade dos demais municípios da RM (figura 2).

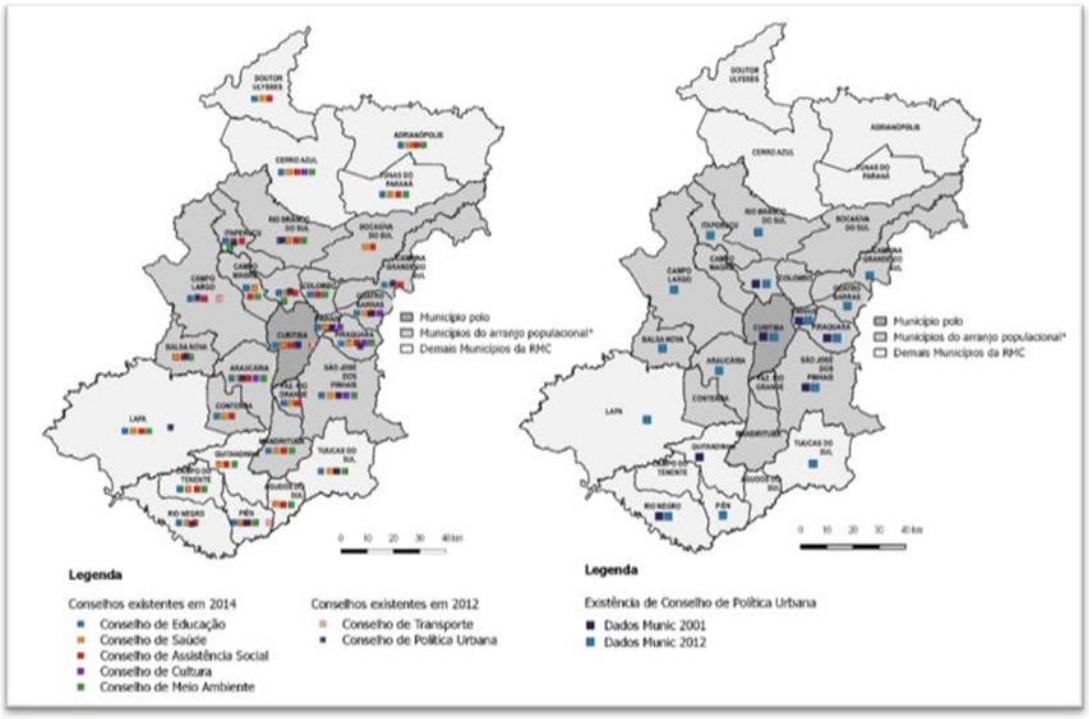
Tabela 1 – conselhos gestores segundo área de atuação e recorte espacial na RM de Curitiba – 2001 e 2014

Recorte espacial	Período	Saúde	Assistência Social	Educação	Meio Ambiente	Cultura	Política Urbana[1]		Transportes[1]
Curitiba	2001	1	1	0	1	0	1		1
	2014	1	1	1	0	1	1		1
Arranjo populacional (17 municípios)	2001	16	17	9	11	0	4		3
	2014	16	17	15	10	5	11		1
Demais da RM (11 municípios)	2001	11	10	9	1	2	2		1
	2014	11	11	9	9	1	4		1
TOTAL RM (29 municípios)	2001	28	28	18	13	2	7		5
	2014	28	29	25	19	7	16		3

FONTE: Munic, IBGE (2015)
Nota: 1 – a informação mais recente refere-se a 2012.

Figura 2 – conselhos gestores segundo área de atuação e política urbana por recorte espacial na RM de Curitiba – 2001 e 2012.

p. 2007



FONTE: Munic, IBGE (2015). Elaboração pelas autoras.

De modo geral, na somatória os três recortes apresentam crescimento do número de conselhos. Mas é sabido que a instituição de um conselho e mesmo seu funcionamento não são suficientes para garantir a sua efetividade, ou mesmo exprimir o crescimento da articulação da sociedade civil. Análises detalhadas são necessárias

para avaliar caso a caso a eficácia de seu funcionamento. Porém, da convivência com participantes em um grande número deles na RMC e mesmo a partir da atuação das autoras como representantes em conselhos municipais ou estaduais, e em pesquisas sobre o tema, na região, pode-se confirmar a conclusão de Tonella (2013), de que as decisões e responsabilidades no tocante a políticas públicas ainda passam ao largo da atuação dos conselhos gestores dos municípios. Em termos quantitativos e qualitativos, o tempo dirá se eles serão fortalecidos ou fragilizados com a adesão às TICs na gestão municipal.

Inserção na Web

Com o aumento cada vez maior das redes de comunicação via Web na vida cotidiana dos cidadãos, particularmente em seus aparelhos portáteis, é natural que se associe a participação pública com a facilidade de ser realizada por intermédio dos *sites* eletrônicos das prefeituras municipais ou das redes sociais, como o Facebook.

Na realização desta pesquisa, foram visitados e explorados *sites* das prefeituras e páginas da rede social Facebook, em especial as abas referentes a políticas urbanas, que permitiram identificar os municípios que adotam essas ferramentas, testar a facilidade de uso dos sistemas e/ou aplicativos e a agilidade na resposta a perguntas formuladas, simulando acesso de cidadãos.

Em relação aos *sites* das prefeituras da RM de Curitiba, apesar dos bons índices apresentados na dimensão "participação e controle social" obtidos por Rodrigues (2016), que ocorre em especial entre os municípios do arranjo populacional, esses não se mostraram efetivos em termos de promover a participação pública, aparentando constituírem-se mais em um atendimento à Lei Complementar nº 131/2009 e à Lei federal nº 12.527/2011, que dispõem sobre os procedimentos a serem observados pela união, estados, distrito federal e municípios, com o fim de garantir a transparência e o acesso a informações, como previsto na Constituição federal.

p. 2008

Nas visitas aos *sites*,[148] foram encontrados alguns canais de diálogo com o cidadão para o orçamento participativo, referentes a audiências públicas de consulta pública para a LOA (no *site* de Curitiba), participação de audiência de LDO (*sites* de Quatro Barras e Campo Largo) e *link* para sugestões para a LDO (*site* de Campo Largo e Pinhais). Verificou-se que em Campina Grande do Sul, Piraquara, Doutor Ulysses e Cerro Azul não há ou não funciona o canal direto de diálogo com o cidadão, seja este na forma de solicitação direta na área de contato da prefeitura seja pelos canais de acesso à informação nos *sites* de transparência pública. Itaperuçu e Agudos do Sul estavam sem *site* e com *site* em construção.

Entre os municípios que integram o arranjo populacional de Curitiba, apenas a prefeitura de Itaperuçu não possui *site* (tabela 2); entre os demais municípios da RM, Doutor Ulysses e Tunas do Paraná também não possuem. Embora 16 municípios tenham conselhos de política urbana, apenas Curitiba e São José dos Pinhais possuem um *site* específico desse conselho, e Piraquara, Campo Magro e Pinhais possuem no *site* municipal espaço para esse conselho, mas nenhum desses espaços oferece canal de acesso dos cidadãos para dúvidas, solicitação de informações e contribuições. Contudo, nenhum deles disponibiliza registros de acesso aos serviços. Além dos canais

[148] Dados coletados entre 20 e 23 de julho de 2018.

genéricos de comunicação (ouvidoria, contatos, acesso à informação), o único a apresentar *chat* para informações gerais foi o *site* da Prefeitura de Curitiba. Caso não usual foi verificado no *site* municipal de Rio Branco do Sul, no qual há um *link* de canal direto para a página de Facebook do atual Prefeito Municipal, intitulado "Escreva para o Prefeito". Essa página do prefeito possui maior número de seguidores do que a página de Facebook da prefeitura municipal.

Tabela 2 - número de municípios com recursos digitais para participação cidadã na RM de Curitiba – 2018

Recorte espacial	Curitiba	Arranjo populacional	Demais municípios da RM	TOTAL RM Curitiba
Conselho de Política Urbana (2012)	1	11	4	16
Site Prefeitura Municipal	1	16	11	28
Site Conselho Política Urbana	1	4	0	5
Link do *site* da prefeitura para o Conselho	0	4	0	4
Canais de diálogo com o cidadão	1	13	8	22
Página Facebook	1	17	9	27
Link do Facebook no *site* da prefeitura	0	11	5	16
Links rádio e TV da prefeitura	1	4	0	5

FONTE: Pesquisa direta dos autores

Quanto à inserção metropolitana, não foi encontrada nenhuma menção nos *sites* municipais, exceto em Curitiba que tem *link* para a Secretaria de Assuntos Metropolitanos e para o Sistema Metropolitano de Informações Georreferenciadas (Metrogeo), o que demonstra que a participação ainda não alcançou a escala da região, mantendo-se na do município. Essa lacuna coloca em risco as expectativas de participação da sociedade na governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas conforme disposto entre as diretrizes elencadas no artigo 7, inciso V, do Estatuto da Metrópole (Lei federal nº 13.089/2015).

Traçou-se um paralelo de análise entre a rede social e os *sites* municipais. A escolha pelo Facebook se deu por ser a rede social mais usada no país e por existir como página oficial da prefeitura em 28 dos 29 municípios da RMC, e ter tido alimentação contínua no período analisado. Foram visitadas todas as páginas, mas analisadas em detalhe apenas as postagens referentes aos 17 municípios do arranjo populacional, num total de 380.[149] Na RMC, 16 municípios apresentam em seus *sites* oficiais *link* direto para o Facebook da prefeitura. Comparativamente aos *sites* municipais, o Facebook se mostrou um canal interessante, pois as publicações da prefeitura são similares àquelas postadas ali, com abertura para comentários. Vários

p. 2009

[149] Foram analisadas postagens do período de 22/1 a 16/10/2018, priorizando a sequência das mais recentes dos meses de agosto, setembro e outubro de 2018. A análise limita-se ao conteúdo das postagens, sem incluir comentários e curtidas, porque se considera ainda inconclusivo afirmar a efetividade ou não das demandas manifestadas nos comentários e nas sessões de avaliações e recomendações.

municípios utilizam também recurso de rádio e TV da prefeitura (com gravações em Youtube); na de Almirante Tamandaré há *link* para o jornal eletrônico do município.

No estudo realizado, procurou-se identificar os principais conteúdos divulgados, de modo geral, e especialmente aqueles relacionados às políticas de transparência e participação popular em tomadas de decisão das políticas e projetos públicos. Referências a atividades de cunho metropolitano também foram escopo da análise. Observou-se uma tipologia comum de comunicação: (i) *marketing* do prefeito ou da cidade (realização e inauguração de obras; entregas de prêmios, enaltecimento de marcas da cidade etc.); (ii) referências social, cultural ou esportiva (convites e divulgação de festas; eventos culturais e esportivos promovidos pelas prefeituras); (iii) divulgação de serviços (programas das prefeituras em diferenciadas áreas de políticas públicas na forma de campanhas, informações de interesse público, chamadas para licitação etc.); e (iv) convocação para a população participar de espaços públicos de decisão (reuniões públicas de discussão de programas e projetos, audiências públicas).

Em termos da tipologia identificada, a comunicação pública, avaliada nas páginas selecionadas do Facebook, apresentou o seguinte resultado: das 380 postagens, 211 se referem à divulgação de serviços, 98 têm caráter social, cultural ou esportivo, e 21 trazem convocações de reuniões e audiências públicas para a participação da população. Um total de 50 postagens envolve o *marketing* do prefeito ou da cidade, sendo 42 postagens de fotos de inaugurações, recebimento de chaves de veículos públicos, café da manhã com prefeito, premiações recebidas pelo prefeito, enfim atividades com foco principal na figura do prefeito e não no programa ou na ação em si. Observou-se na série de postagens selecionadas que a imagem do prefeito não aparece em 6 (Curitiba, Araucária, Balsa Nova, Bocaiuva do Sul, Colombo e São José dos Pinhais) das 17 páginas, destacando-se que no caso de Curitiba o prefeito possui uma página exclusiva, como prefeito de Curitiba. Considerou-se *marketing* da cidade, postagens enaltecendo locais, moradores, marcas e memórias e foram encontradas 8 postagens nessa categoria.

De modo geral, verifica-se um padrão muito semelhante de linguagem e imagens em todas as páginas, o que parece indicar a existência de um "modelo de comunicação" relacionado à contratação de consultorias específicas para essa atividade. A prefeitura de Curitiba, que a partir da década de 1990 se projetou para um mercado mundial de cidades, mediante a criação de estratégias em escala internacional de divulgação de um "modelo-Curitiba" de modernização urbanística (Sánchez, 2003), notabilizou-se pelo uso do Facebook institucional a partir de 2013. A equipe de mídias sociais da prefeitura criou uma tendência na rede social: a "prefstização"[150]. Essa iniciativa constituiu-se em um *case* de comunicação governamental nos meios publicitários. A nova linguagem informal, para contrastar com a seriedade da comunicação institucional, valeu-se de brincadeiras como: o apelido de "Prefs"; o casamento vermelho de Curitiba com o Rio de Janeiro para estimular a doação de sangue no hemobanco local; a adoção da capivara, comum em parques de Curitiba, como mascote; e vigorou durante os anos 2013 a 2016.

[150] O uso do humor em páginas Web governamentais orientou o planejamento da página de Curitiba, que se tornou, no período da gestão do prefeito Gustavo Fruet (2013-2016) "a campeã entre os órgãos municipais em número de fãs no Facebook: são mais de 570 mil, cerca de um terço da população da capital paranaense, 1,8 milhão." (Jornal O Globo, 2015)

Críticas a essa opção se fizeram presente. Em setembro de 2014, foi criada por quatro administradores curitibanos a página “Prefrescura de Curitiba”, que chegou a ter 15 mil fãs em 2015 (O Globo, 2015) e atualmente se encontra desativada. Segundo um de seus administradores, a página surgiu como crítica em razão da prefeitura fazer o uso “(...) excessivo de linguagem ultradescolada e divulgar determinadas ideologias em *memes* em meio a uma cidade com problemas diversos e uma central que somente há pouco tempo passou a ser menos burocrática.” (O Globo, 2015) Em rebatimento, críticas ao modelo de comunicação também foram registradas pela equipe responsável pelas mídias sociais, que observou que “(...) as críticas recaem sobre a necessidade de uma instituição pública se comunicar através do humor, bem como sobre a alocação de recursos para esse setor específico, quando a cidade possui outras demandas.” (Portal da Globo, 2013) Nesse sentido, a posição dos comunicadores é a defesa de que a linguagem mais informal atrai jovens para se interessar por assuntos da cidade e, em forma de *post* no Twitter, reproduziram o discurso ufanista de *marketing* urbano. “No passado, Curitiba inovou em outras áreas e ganhou com isso. Não podemos ter medo da inovação; faz parte da nossa identidade.” (Portal da Globo, 2013)

A análise das postagens do período selecionado revela ainda que a atual gestão de Curitiba, do prefeito Rafael Greca, optou por uma página com programas de entrevistas no formato de telejornalismo, com alguns *posts* de humor e que conserva o apelido de “Pref”; em relação às demais páginas o conteúdo é mais informativo, sem apresentar características do que se entende por “prefstização”.

Quanto aos conteúdos voltados às atividades participativas, considerando o ano de 2018, em páginas de Facebook de sete municípios não foram encontradas postagens de convocação para audiências públicas. Nas demais, verificaram-se convocações para audiências públicas diversas: apresentação da LOA 2019, LDO e Plano Diretor. Ainda foram identificadas, no município de Quatro Barras, audiências públicas de relatório de contas, e junto à comunidade Campininha, para apresentação de projetos de investimento. Entretanto, não há postagens em nenhuma das páginas que apresentem os resultados das audiências. Tendo em vista a preocupação em qualificar a participação cidadã, cabe destacar que, no município de Araucária, além da realização de três audiências públicas em 2018, houve o desenvolvimento de um programa de oficinas públicas do processo de revisão do plano diretor, o que pode vir a contribuir com a redução na assimetria de acesso à informação qualificada para processos de decisão pública.

Em relação a atividades dos conselhos de políticas públicas, poucas referências foram encontradas. Na página de Piraquara há postagens envolvendo informação sobre a posse de membros do Conselho Municipal de Política Cultural, eventos públicos realizados pelo Conselho de Meio Ambiente e Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência; e em Rio Branco do Sul, um evento público do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No que se refere à inserção metropolitana não se identificaram espaços de debate relacionados, confirmando o que foi observado nos *sites* municipais, ou seja, a presença apenas de algumas postagens de divulgação de eventos realizados por programas de cunho metropolitano como: reunião para avaliação dos trabalhos realizados pelo Paranacidade, encontro do Núcleo de Apoio à Saúde da Família,

encontro de gestores operacionais do Bolsa Família, e reunião do Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos (Conresol).

Tendo em vista a evolução dos conselhos gestores na RM de Curitiba e realizada a visita e análise dos *sites* das prefeituras municipais e as páginas Facebook, algumas preocupações tornaram-se iminentes, a partir do pressuposto admitido anteriormente de que a instituição de um conselho e mesmo seu funcionamento não são suficientes para garantirem sua efetividade. Entre elas, estaria de fato ocorrendo a utilização de TICs como uma ferramenta de apoio aos conselhos? Constata-se que, embora 16 municípios tenham conselhos de política urbana, apenas dois possuem *site* específico do conselho e três contam apenas com uma página no *site* da prefeitura. No entanto, em nenhum desses espaços há canais de acesso dos cidadãos para dirimir dúvidas, solicitar informações e oferecer contribuições pertinentes a eles.

Síntese do retorno dos questionários

Complementarmente às análises sobre conselhos e *sites* ou páginas Facebook, a pesquisa aplicou um questionário aos responsáveis pela manutenção desses meios de participação digital de oito municípios selecionados. O mesmo questionário também foi aplicado a agentes sociais participantes, representantes de entidades e instituições diretamente envolvidas na gestão da política urbana, representantes de organizações sociais e da academia no Conselho Estadual das Cidades (Concidades-Paraná) e no Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), observadores dos conselhos gestores em funcionamento nos municípios da RMC de Curitiba, assim como no Concidades. O questionário voltou-se a indagar: (i) Como avalia o uso de canais Web no processo de participação no planejamento e gestão dos municípios da RM de Curitiba? (ii) Os *sites* e páginas Facebook disponibilizados pelos municípios são de fácil acesso e ajudariam a efetivar a participação dos cidadãos? (iii) A participação via Web seria um componente de aperfeiçoamento e ampliação da participação nos conselhos setoriais? Como? (iv) Há riscos do uso dessas tecnologias levar a um esvaziamento dos conselhos gestores, que passariam a existir apenas para o cumprimento de uma exigência legal?

p. 2012

Os oito municípios selecionados respeitam a inserção nos recortes arranjo populacional (Curitiba, e quatro municípios) e demais da RM (três municípios), e o convite a responder foi feito por meio eletrônico, já como forma de testar o funcionamento da comunicação via Web. Os agentes selecionados para a amostra foram contatados pessoalmente, e as respostas retornaram por escrito, exceto as relativas a um dos representantes do Concidades, que foram gravadas e posteriormente decupadas. Esses agentes correspondem a: servidor de órgão público estadual na área de apoio ao funcionamento de conselho gestor (agente 1); observadores do Ministério Público do Paraná (agentes 2); membros eleitos do Concidades (pesquisador e docente acadêmico) e do Concitiba (agentes 3); líder de frente atuante no processo revisor do Plano Diretor de Curitiba (agente 4); líder de ONG de direito à cidade e membro de sindicato de classe. Exceto os dois últimos, todos os demais deram retorno Em relação aos representantes dos municípios, poucos foram os que retornaram sem grande insistência, no caso, Quatro Barras e São José dos Pinhais, ambos no arranjo populacional de Curitiba.

Sobre a avaliação do uso de canais Web no processo de participação no planejamento e gestão dos municípios, entre os agentes houve concordância de que

são meios que oferecem grande potencial e poderão facilitar a interação e participação da população no planejamento e gestão dos municípios, assim como de avaliação, porém não devem ser a única nem a principal ferramenta,

> (...) mas ser complementar aos mecanismos já instituídos de controle social. Seus conteúdos (dados, informações, questionamentos e avaliação) devem servir de referência para canais presenciais de discussão, revisão e validação de decisões acerca de políticas públicas. (agentes 2)
> [São] ferramentas essenciais de comunicação e acesso amplo à informação, incluindo-se aqui diferentes classes sociais, num contexto em que se busca cada vez mais certa autonomia e liberdade de expressão. (agente 4)
> [Porém] são ainda subutilizados, tanto pelos municípios quanto pela população, nas poucas oportunidades em que estão disponíveis. (agentes 2)

Foi observado que grande parte da população ainda não tem o uso desses canais como rotina, alguns por falta de acesso a Web, outros por dificuldade de navegar por esses novos caminhos, outros ainda por encontrarem *sites* mal construídos, pouco amigáveis ao leigo. Como a interlocução nem sempre é *on line*, manifestaram que paira a desconfiança de que não haja acolhimento às contribuições ou retorno ao cidadão quanto a questões encaminhadas.

p. 2013

> A interlocução via Web tanto facilita o cidadão a falar sem autocensura, já que não tem a presença física, como torna mais fácil também ao interlocutor omitir-se quanto ao recebimento da mensagem. Portanto, ainda há ressalvas a essas possibilidades, que não dispõem de completa credibilidade ao usuário, acostumado ao contato com respostas diretas. (agentes 3).

De modo geral a preocupação é que, com os novos meios, o cidadão perca o lugar do encontro, do debate, da reunião, e os canais Web sejam incapazes de aprimorar a qualidade da participação cidadã. Alertou-se também que os mesmos se constituem em meios muito mais fáceis de "driblar" a participação popular que os encontros face a face, pois realizados à distância, sem argumentação, e permitem filtros de acolhimento e respostas padrão.

Representantes dos municípios, sobre a mesma questão, manifestaram grande otimismo pela tecnologia usada.

> Com a implantação do e-SIC será possível monitorar as principais demandas, resoluções e locais mais críticos, e assim auxiliar no planejamento para minimizar e até sanar os problemas. (São José dos Pinhais)
> A Web hoje constitui um dos principais campos de planejamento e participação dos municípios, dada sua possibilidade de interação e facilidade de acesso. (Quatro Barras)

A segunda indagação, sobre a facilidade de acesso aos meios disponibilizados e se efetivariam a participação dos cidadãos, foi tratada sob diferentes ângulos. Em relação aos *sites*, registrou-se que ainda pouco influenciaram para ampliar a

participação, pois não permitem processos verdadeiramente transparentes de participação.

> Costumam ser labirínticos, com informações dispersas não sistematizadas e pouca atualização. (agentes 2)
> Não são de fácil acesso para participação no planejamento e gestão dos municípios, pois se limitam, salvo raras exceções, a abrir canal de participação via 'fale conosco' quando deveriam disponibilizar pesquisas não estruturadas, semiestruturadas e estruturadas, permanentes e temporárias, sobre distintos temas referentes ao planejamento e gestão dos municípios. (agente 1)

Outra crítica é de que os sites, em sua maioria, foram

> desenhados para veicular as notícias oficiais e oferecer os serviços prestados pelas prefeituras, como a emissão de alvarás, de certidões, licenças, de guias amarelas e de recolhimento de impostos, de notas fiscais eletrônicas etc. Assim, atualmente, a promoção da participação cidadã na gestão e planejamento municipais não parece configurar um dos objetivos desses canais eletrônicos. (agente 4)

Quanto a sites para casos específicos, observou-se que os portais voltados à revisão de planos diretores podem ser considerados

> exemplo um pouco mais organizado, com acesso à legislação urbanística, alguns estudos e propostas. Mesmo assim, costumam ser canais meramente informativos e não participativos (quando o são, recebem observações e sugestões, porém não há feedback aos cidadãos do que se fez com o material). (agentes 2)
> Os canais Web têm sido pouco utilizados como ferramenta para promover a participação real e ampla dos cidadãos e, quando são, caso do processo de Revisão Plano Diretor de Curitiba de 2014, conformam-se como meio mais ágil e eficaz para garantir certa objetividade ao processo, uma vez que condiciona a forma e o formato de interação aos interesses do gestor, bem como um meio de resguardar o poder público do diálogo direto e/ou debate com os cidadãos." Ou seja, os canais Web "aparentam ser e poderiam tornar-se canais amplos e irrestritos para a participação cidadã, mas, na prática, não têm sido pensados, concebidos e utilizados com esse objetivo, demonstrando ainda grande fragilidade para a concretização de uma 'democracia digital'. (agente 4)

p. 2014

Observou-se também que ocorre existir um *site* padrão do município, no qual o plano diretor ou apenas partes do produto ficam lá hospedados. Nele, nem sempre é fácil obter a informação, fazer *download* do material, seja pelo formato, extensão do *software*, inexistência de anexos anunciados, indisponibilidade de mapas etc. No caso dos portais da transparência dos municípios paranaenses, há um conjunto de informações que podem ser acessadas e analisadas, mas exigem do cidadão, órgãos colegiados, organizações não governamentais, entre outros, um conhecimento relativo à gestão pública. Do conjunto de críticas depreende-se que não só há que se aperfeiçoar os *sites* como também "alfabetizar" digitalmente e tematicamente o cidadão/usuário, para que possa participar ativamente. A compreensão crítica também

recai sobre o Facebook, particularmente sobre a existência de respostas padrão, quando se posta uma mensagem, e da abordagem superficial, sem entrar na raiz do problema.

Os municípios defendem a alternativa das TICs e garantem que os *sites* são de fácil acesso:

> qualquer ferramenta de busca lista o endereço e o cidadão consegue no menu específico acessar diversas informações sobre vários setores da prefeitura (São José dos Pinhais), [representante que admite que] o Facebook já não é uma ferramenta efetiva e oficial de participação. Certamente. A Comunicação se tornou mais rápida e efetiva através desses meios. Além de velocidade, ganha-se em interatividade, participação popular, acompanhamento em tempo real das notícias, entre outros. (Quatro Barras)

Quanto à possibilidade da participação via Web ser um componente de aperfeiçoamento e ampliação da participação nos conselhos setoriais houve concordância com ressalvas. Concordou-se que o "resultado da participação via Web poderá subsidiar a atuação de conselheiras e conselheiros, referendando suas atuações ou apresentando novas demandas", e que além de disponibilizar materiais como atas, convocatórias de reunião, apresentações ou mesmo vídeos de gravação de sessões dos conselhos, "seria possível a realização de consultas, enquetes etc., coordenadas pelos conselhos com a população, além da recepção de propostas e temas de pauta da comunidade (ou esclarecimentos)" (agentes 2). Evidentemente, isso demandaria um trabalho anterior, até mesmo para conscientizar a população sobre a importância de um conselho de política urbana em uma cidade, posto que a maior parte dos cidadãos pode nem saber que ele existe.

p. 2015

Para outros agentes, a atuação dos conselhos poderá ser mais concisa se observadas as limitações impostas pelo formato. Ampliariam a participação,

> desde que o conteúdo fosse disponibilizado com linguagem de fácil compreensão, com objetivos claros, que possibilitasse ao cidadão a análise crítica das estratégias, prioridades, ações concretas e recursos aplicados. [Acrescente-se] desde que sejam facilmente compreendidas e compartilhadas com as respectivas bases representadas pelos conselheiros. Desta forma seria facilitada a comunicação entre base e representante e, portanto, garantida maior legitimidade de posicionamento. (agentes 2)

Nesse sentido, foi salientado o risco de uma comunicação direcionada ou campanha disfarçada de consulta. Como preocupação de que se substitua o presencial com o digital, representante do meio acadêmico em conselho afirma

> é um caminho que está em aberto. Minha preocupação é que, a partir de muito tempo, foram se estabelecendo protocolos de relação pessoal, no sentido presencial, de participação nos conselhos, de participação em todas as instâncias que os conselhos abrem espaço. Agora, surge outra possibilidade de participação, e para ela terá também tem que ser estabelecidos protocolos, e eu acho que a gente ainda não faz isso. (agentes 3)

Como sugestão para que a possibilidade aberta pela Web se concretize recomendou-se agir sobre as desigualdades de conhecimento e de capacidade de interação entre os cidadãos e as interfaces abertas.

> Os conselhos setoriais têm composição, dinâmica e finalidade próprias. Assim, considerando a assimetria de conhecimento como uma das características relevantes para a qualificação da participação dos conselheiros, é fundamental que se promova, de forma intensiva e contínua, a capacitação e o empoderamento dos conselheiros para que compreendam claramente seu papel, seus deveres, os caminhos e possibilidades de intervenção. A partir da capacitação dos conselheiros e da definição conjunta de uma metodologia para o processo participativo dos mesmos, a utilização do canal web poderia ser uma ferramenta complementar para o aperfeiçoamento e a ampliação desse processo. Portanto, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para aprimorar e melhor estruturar as formas de participação cidadã e, consequentemente, para utilizar os canais web com essa finalidade. (agente 4)

Para os representantes dos municípios, a participação via Web vem sendo um componente de aperfeiçoamento e ampliação da participação nos conselhos setoriais. Mas, admitem que

> não deve ser o único, mas um auxiliar que estimule participação mais efetiva, através de audiências e consultas públicas, seminários, conferências e outros (São José dos Pinhais).
> Que seria um componente positivo em termos de pré análise de temas, de discussões e apontamentos, seja com a utilização da Web em momentos que antecedem os encontros efetivos, seja como mecanismo de participação em temas específicos (Quatro Barras).

p. 2016

Sobre riscos desse tipo de participação levar a um esvaziamento dos conselhos, que passariam a existir apenas para o cumprimento de uma exigência legal, os municípios concordam que é possível, particularmente "se utilizada de forma única. Mas como um suporte para discussões preliminares, não teria riscos." (Quatro Barras) Entre os agentes, apenas o servidor público em área de apoio não vislumbra riscos de esvaziamento dos conselhos, "pois são instâncias distintas de participação e os órgãos colegiados municipais-conselhos poderão utilizar as informações obtidas via canais web como subsídios para sua atuação." (agente 1)

Outros agentes foram categóricos quanto a existência de riscos.

> A depender da metodologia do processo participativo adotada – fundamentado apenas ou majoritariamente na participação via Web, por exemplo – e da forma de condução por parte da secretaria executiva do conselho, existe um risco potencial de esvaziamento e perda de participação real desses conselhos e de utilização dessas ferramentas (canais Web) somente para cumprir uma exigência legal. (agente 4)
> Existe o risco de esvaziar outros processos presenciais (audiências públicas etc.) e de banalizar a finalidade da participação, [particularmente] se a comunicação entre governo e sociedade estiver

> restrita ao ambiente virtual, em detrimento de espaços presenciais de debate e construção coletiva de propostas. As ferramentas web normalmente utilizadas para registro de opinião, não permitem tratar o contraditório, o alinhamento (posições e propostas), o diálogo e interação (não verbalizada, inclusive). A ampliação e qualidade da participação dependem da intencionalidade/objetivo e clareza na utilização das ferramentas. As ferramentas web podem garantir ampliação e capilaridade de consultas e devolutivas, mas é necessária a combinação com outros métodos e processos presenciais: um 'laboratório democrático', como define Boaventura de Sousa Santos. A escolha de ferramentas Web deve evidenciar sua contribuição nas várias etapas da política pública, em especial na devolutiva, informe de resultados, exercício do controle social e continuidade do processo participativo. (agentes 2)

Há ainda a preocupação de que é mais fácil fazer as coisas pela Web, pois os custos são menores, basta montar uma plataforma e criar um ambiente de aproximação. Porém, salienta-se que é uma aproximação diferente,

> uma aproximação com menos compromisso, com menos envolvimento, uma aproximação à distância... você pode ter mil pessoas mandando um recadinho ali, mas que morre ali. O que eu acho fundamental nesse processo é que você dilui. Quando tem uma audiência, as pessoas vão naquele dia e horário. Quando você faz a participação via Web, você dilui. Isso é bom e não é, como tudo, tem os dois lados. Eu acho interessante, importante como forma complementar, mas eu não penso que poderia substituir as práticas que a gente tem e que ainda são frágeis. Se a gente tivesse uma participação mais fortalecida, aí então, poderíamos entrar em outra fase. Mas a gente ainda não tem fortalecido o face a face. Acho que a questão central não é o meio, mas a tomada de consciência da possibilidade de participação. Se a pessoa fizer a gestão comprometida com a sociedade, que acha que pela Web você vai facilitar, então ela está imbuída de um espírito positivo e vai traçar um jeito interessante de fazer, e se você tem do lado da sociedade pessoas que compreendem a importância da sua participação, aí você encontra um bom caminho. (agentes 3)
>
> Acho que tem desdobramentos, tem protocolos e procedimentos [orientadores e de confiabilidade] para essa relação ser frutífera via Web, que são muito diferentes e de alguma forma mais limitadores do que uma relação presencial. Talvez a Web possa funcionar, como já tem funcionado, para coisas muito pontuais, mas não para a condução de um processo como um todo. É criar um protocolo totalmente diferente, não é reproduzir. Reproduzir seria simples. (...) É criar práticas novas e acho que aí está a questão. (agentes 3)

p. 2017

Ainda sobre o risco e reiterando resposta de representante acadêmico no Concidades, observador do Ministério Público admite que

> o risco já existe e tal fenômeno se observa independentemente da existência ou não dos canais de participação virtual e tecnologias de

> informação. Embora não seja um fator descartável, não parece determinante nesse processo. (agentes 2)

Essa posição torna procedente a preocupação em se avaliar o funcionamento dos conselhos atuantes no presente e não apenas computar sua existência. Talvez uma involução desses não se deva às novas tecnologias, mas a problemas de ordem intrínseca à participação, à correlação de forças, a jogos de interesse, a forças hegemônicas que excluem, constrangem e desestimulam o debate amplo nas instâncias existentes.

CONCLUSÕES E SUGESTÕE

Os resultados da pesquisa realizada ativam reflexões sobre as expectativas da participação política e transformação da democracia, possibilitadas pelo uso de TICs. Não obstante a literatura especializada e os agentes sociais que responderam aos questionamentos básicos desta pesquisa apresentarem questões fundamentais para a reflexão acerca dos limites de participação via Web, esses canais cumprem importante papel para que qualquer cidadão se informe, realize consultas e dialogue agilmente com o poder público. Entretanto, não deve ser considerado como alternativa à participação presencial, mas um possível subsídio a essa atividade.

Os canais via Web se constituem em um ambiente promissor, porém ainda acionados com limitações tanto no formato dos sítios visitados quanto na confiabilidade do acolhimento e retorno que permitem. Dentre essas limitações, destaca-se a falta da cobertura de uma política de inclusão digital para acesso igualitário à participação via Web, desde a capacitação ao acesso até a formação dos cidadãos para uma participação qualificada em termos de conteúdo.

De modo geral a preocupação é de que, com os novos meios, o cidadão perca o lugar do encontro, do debate, da reunião, e os canais Web sejam incapazes de aprimorar a qualidade da participação cidadã. O fato é que esses se constituem em meios fáceis de manipular a participação popular, pois são realizados em contatos à distância, permitindo filtros de acolhimento e respostas padrão. Há uma tendência de acomodação diante da facilidade de acesso, da presença à distância um do outro, sem os percalços do contraditório nos debates, da necessidade do argumento, sem o comprometimento irrevogável na relação olho no olho, sem a culpa pela omissão, pela ausência. Assim, a participação presencial ainda deve ser estimulada, pois a mediação pela tela, no processo de comunicação via Web, pode ter consequências irreversíveis. À distância, a conexão pode se dar em momentos escolhidos, somente entre grupos de ideias com os quais se simpatiza, sem a transformação que se conquista pelo acesso a diferentes formas de pensamento. Aceitar o diverso tem sido cada vez mais difícil a partir desse meio, ao contrário do que a princípio se esperava: uma nova sociedade, mais informada, mais aberta à diversidade.

A oferta dos canais eletrônicos de participação faz parte do discurso de modernização dos governos, mas a qualidade dos sistemas/aplicativos e o reduzido número de usuários e seguidores evidenciam poucos avanços, aparentando constituírem-se mais em um atendimento compulsório às leis de acesso à informação e de transparência. Enquanto os canais de diálogo com o cidadão sofrem limitações, replicando pela Internet a burocracia e demora nas respostas. Mesmo o *chat* (que na RM analisada só está disponível no *site* de Curitiba) não se constitui em garantia de

resposta. Nesse caso, o "fale conosco" digital passa a corresponder ao velho "reclame aqui" dos balcões, sem nenhuma efetividade de encaminhamento ou retorno.

Tampouco a obrigação legal dos portais da transparência e acesso à informação tem contribuído para o controle social da gestão pública. A lei da transparência exige que o planejamento e orçamento anual sejam depositados nesses portais, mas como ir além? Sua importância se limita a uma ferramenta de modernização administrativa. Diante das limitações da acessibilidade, fica a pergunta: para quem e para quê os dados de transparência estão sendo disponibilizados? Certamente não são para fomentar participação e controle.

No caso dos conselhos gestores, esses ainda não sinalizam uma participação cidadã capaz de alterações na cultura política existente. Porém, antes de concluir qualquer julgamento, devemos analisar o porquê dessa participação já não ser tão fácil na forma presencial, e o quanto era concreta e democrática. Dificuldade em ir aos lugares de debate? Simplesmente por desinteresse ou não ser prioridade na vida das pessoas? Ou faltavam informações, sua decodificação, a explicação dos conteúdos de temas? Em audiências públicas, que parecem corresponder apenas ao cumprimento da lei, seriam limitadas quanto aos materiais disponibilizados, sem a publicação das críticas e contribuições, tampouco dos itens incorporados nos resultados advindos dessa participação? A conclusão a que se chega é de que há uma necessidade urgente do aprimoramento dos canais presenciais de discussão, antes de uma entrega aos canais digitais. Esses poderiam ser canais mais amigáveis ao diálogo e abertos a processos de formação para uma participação mais qualificada nos conselhos, nas audiências públicas e em outras atividades de consulta popular.

O encaminhamento do questionário aos responsáveis pela comunicação dos municípios, a título de prova, pelos meios disponíveis nos *sites* municipais (e-mails disponibilizados ou canal "i" dos portais de acesso à informação), mostrou tanto a inoperância desses canais, exigindo um segundo contato, este telefônico, quanto a desconexão dos profissionais de comunicação com a essência da governança participativa. Analisadas as respostas que retornaram, as falas indicam claramente partir de profissionais de instrumentalização da empresa chamada "prefeitura", com indícios de que não se encontram necessariamente capacitados quanto à importância dos canais de comunicação do município para a realização da democracia participativa. Mesmo assim, advogando as amplas possibilidades das Tics e da comunicação via Web na gestão pública.

Se existem meios via Web, não se pode dizer que eles garantam participação, a começar porque não se constituem como canais de interesse dos órgãos públicos e mecanismos criados para a governança participativa, ao contrário, raramente são demandados pelos conselhos como ferramentas de trabalho. Servem, sim, como veículos a estratégias de *marketing* urbano, promoção política de detentores de cargos e exposição de informações nem sempre apreendidas pelo cidadão.

Mas ainda é cedo para concluir se a sociedade e os gestores vêm explorando adequadamente esses meios e, portanto, se o uso das TICs representaria a possibilidade de consolidação de um novo canal de democracia direta. Se assim for, a centralidade que as redes sociais e os canais via Web vêm assumindo levam a questionar se a sociedade está preparada para utilizar com responsabilidade a autonomia e a liberdade de expressão permitida por eles.

Na cartilha publicada pelo Coletivo Pró-Democracia nestas eleições (Cartilha, 2018), ficou patente o reconhecimento de que muitos eleitores, com baixo grau de politização, são incapazes de separar os discursos do que está por trás dos discursos, e até mesmo os fatos das recorrentes *fake news*. Sendo assim, que benefícios as TICs trariam a uma sociedade despolitizada?

Para entender melhor que público seria esse que se manifesta nos sites e redes sociais, dentre as contribuições recebidas, destaca-se a sugestão de representante da academia em conselho. A proposta envolve a elaboração de pesquisas aos *sites* e acesso à informação sobre consultas existentes e processos participativos, para analisar o perfil das pessoas que interagiram.

> Seriam novos participantes ou as mesmas pessoas que já participam das demandas presenciais? [Ou seja], o público que participa, presencialmente, atendendo às demandas, indo às reuniões, é o mesmo que se transfere para esse canal via Web, ou é outro público, talvez menos politizado, talvez que não queira se expor, que prefira ficar à distância? Isso permitiria saber se há uma mudança de perfil, uma nova possibilidade, um outro participante, ou se apenas estão mudando as formas de participação das mesmas pessoas que participavam. (...) Porque é muito mais fácil atender a uma demanda via Web do que ir a uma reunião. Você não tem o enfrentamento, não tem a defesa de argumentos. Você postou ali e foi. (agentes 3)

p. 2020

E sob outra perspectiva, cabe salientar que a maior restrição para a concretização de uma democracia digital esteja na forma como os próprios gestores veem a democracia participativa – como uma barreira à implementação de um planejamento/projeto concebido a partir de seus interesses. Um pensamento apriorístico, que pressupõe um exercício de poder e uma lógica preexistente do espaço, sem construção a partir dele, a partir do vivido pela sociedade. Esse pensamento se respalda na fragilidade que é a própria consciência da democracia participativa pela sociedade. Então, por mais que a Web esteja aparelhada, por mais que o Brasil tenha melhorado no *ranking* das Nações Unidas, ainda não representam ganhos em participação.

REFERÊNCIAS

BRAGATTO, R. C. Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da Argentina. I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2006.

CARTILHA Pró-Democracia. Coletivo Pró-Democracia, 18 out 2018, disponível em: https://movimentorevista.com.br/2018/10/cartilha-pro-democracia/

DANTAS, T. Brasil sobe 7 posições em índice de governo eletrônico da ONU. Rede de Inovação no Setor Público. 20 jul 2018. Disponível em: http://inova.gov.br

FREY, K. Governança urbana e participação pública. RAC-Eletrônica, v.1, n.1, art. 9, p.136-150, jan./abr. 2007. Disponível em: http://www.anpad.org.br/rac-e.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura (ENLEPICC), Salvador, novembro de 2005.

GUIMARÃES, T. de A.; MEDEIROS, P. H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. Cadernos Ebape BR, v. III, n. 4, dez. 2005.
IBGE. Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil. 2ª Ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. e-Book (PDF).
IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
O GLOBO. Prefeitura de Curitiba faz sucesso nas redes com página que equilibra humor e prestação de serviço. 19 jun 2015 Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/prefeitura-de-curitiba-faz-sucesso-nas-redes-com-pagina-que-equilibra-humor-e-prestacao-de-servico-16490387.
PIRES, R.; VAZ, A. Participação social como método de governo? Texto para discussão 1707. Rio de Janeiro : Ipea, fevereiro de 2012.
PORTAL DA GLOBO, Prefeitura brinca com capivaras e nome de Curitiba nas redes sociais. 13 nov 2013. Disponível em: http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2013/11/prefeitura-brinca-com-capivaras-e-nome-de-curitiba-nas-redes-sociais.html
RODRIGUES, M. P. Governança digital e transparência pública: uma análise das prefeituras paranaenses. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016, 183 p.
SANCHEZ, F. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó: Argos, 2003.
SILVA, S. P. da. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. Opinião Pública, Campinas, v. XI, n. 2, outubro, 2005, p. 450-468.
TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. Sociedade e Estado, v. 28, n. 1, Brasília, jan./abr., 2013.
UNITED NATIONS. E-government survey 2018. New York: United Nations, 2018, e-book. Disponível em: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/#.W1DhEtUzq70.

CAPACIDADE INSTITUCIONAL NOS MUNICÍPIOS E A GOVERNANÇA METROPOLITANA: UMA ANÁLISE DA METRÓPOLE FUNCIONAL DE NATAL/RN

Lindijane de Souza Bento Almeida
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
Richardson Leonardi Moura da Câmara
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Raquel Maria da Costa Silveira
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

p. 2022

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é investigar a capacidade institucional dos municípios da Região Metropolitana de Natal para a implementação da governança urbana a partir de três elementos que, no nosso entender, caracterizam a governança metropolitana: político-institucional; financeiro (no que se refere à dinâmica fiscal) e de organização social.

Inicialmente são discutidos os aspectos político institucionais da RMNatal. Em seguida, parte-se para a análise da questão fiscal financeira dos municípios. Para tanto, metodologicamente, o estudo utiliza como base teórico metodológica os estudos empreendidos por Sol Garson e Luiz Cesar Ribeiro (2005, 2012), visando a análise da capacidade de investimento dos municípios metropolitanos brasileiros. O estudo considera três categorias: a) recursos de geração externa, obtidos a partir de operações de crédito e de transferências de capital; b) recursos de geração interna, com destaque para a receita de valores mobiliários e para a parcela de poupança corrente após a amortização de dívidas; e, c) as despesas liquidadas e não pagas no exercício fiscal - os restos a pagar processados - quando parte do investimento está sendo direta ou indiretamente financiada por credores do município que deverão ser pagos em momento futuro.

Os dados, para a Região Metropolitana de Natal (RMN), nos anos de 2008 a 2016, foram obtidos a partir do banco de dados do FINBRA – Finanças do Brasil, disponível diretamente na página virtual da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, da Secretaria do Tesouro Nacional.

p. 2023

Para caracterizar o associativismo na Região Metropolitana de Natal à luz do banco de dados do IPEA, utilizamos a classificação apresentada por Lüchmann (2016). Em seguida, buscamos visualizar como as associações acima mencionadas estão distribuídas na mancha urbana dos municípios da RM Natal, por meio de mapeamento. Ainda, analisamos a capacidade político-eleitoral, utilizando o banco de dados do TSE.

A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL E OS SEU ASPECTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

A Região Metropolitana de Natal (RMN) foi criada, em 1997, por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152. Localiza-se na porção leste do Rio Grande do Norte (Região Nordeste do Brasil), especificamente em sua faixa de ocupação litorânea. Em termos territoriais, sua extensão equivale a 3.555,7 km², o que representa aproximadamente 7% do território Potiguar, comportando, aproximadamente, 1.577.072 habitantes (46% de toda a população do estado), de acordo com a estimativa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016). Inicialmente, era composta por cinco municípios, sendo eles: Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Parnamirim e Natal. Atualmente, o arranjo conta com quinze entes, tendo sido acrescentados: São José de Mipibú, Nísia Floresta (LCE n° 221/2002), Monte Alegre (LCE nº 315/2005), Vera Cruz (LCE n° 391/2009), Maxaranguape (LCE n° 485/2013), Ielmo Marinho (LCE nº 540/2015), Arês e Goianinha (LCE nº 559/2015) e, recentemente, Bom Jesus.

No que tange aos aspectos econômicos, apresenta dependência em relação ao município de Natal, o qual concentra aproximadamente 71% do PIB total (R$

28.044.696.000) (IBGE, 2014). O PIB é formado, em sua maior parte, por atividade do setor terciário, principalmente o turismo, tendo menor representatividade os setores primário e secundário.

Em relação às características da RMN, Clementino e Pessoa (2009) destacaram uma dinâmica demográfica com grandes desequilíbrios; grande fragilidade ambiental; dinâmica socio-habitacional sob pressão pela ocupação no entorno do polo; no geral, com indícios de conurbação mais acentuada ao longo da orla marítima e também com o município de Parnamirim; ocorrência de áreas com grande vulnerabilidade social; e notáveis diferenças no grau de integração dos municípios. Ao caracterizar a RMN, deve-se destacar, ainda, a existência de entraves à sua consolidação no que tange ao campo político institucional (ALMEIDA et al., 2015). Ao longo dos anos, não foi possível constatar a atuação constante do Governo do Estado como esfera responsável pela coordenação, bem como são pontuais as estratégias de cooperação. A principal ferramenta de gestão metropolitana do estado se constitui no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN), com função consultiva e deliberativa, criado em 1997 e que tem como função promover a integração dos serviços comuns da RMN. O CDMN é vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN). O conselho, por sua vez, foi desativado, em 2010, em virtude da ausência de cooperação dos gestores municipais acerca da discussão metropolitana, bem como pela ausência de coordenação por parte do governo estadual. Tal esfera, contudo, foi reativada com a promulgação do EM pelo Governo Federal em 2015, que exigia a funcionalidade desse órgão. Junto com a sua reativação, foram instituídos oito grupos temáticos de discussão metropolitana: resíduos sólidos; mobilidade metropolitana; segurança pública e defesa social; saúde; educação, cultura e esportes; agricultura familiar; cidades inteligentes; e Estatuto da Metrópole. Porém, as discussões ocorridas nesse contexto não foram capazes de promover a governança metropolitana.

Como destacaram Silva et al (2018), apesar da existência do Conselho, as atividades do ente estadual direcionadas à gestão metropolitana não possuem expressão significativa. Em virtude disso, Clementino (2018) aponta que a despeito da existência formal de uma institucionalidade definida em lei para assegurar o “governo” da metrópole, o planejamento metropolitano e a busca pela implementação de ações comuns entre os entes metropolitanos ainda pode ser descrita como frágil. “Nesse sentido, as iniciativas na direção da implementação do Estatuto da Metrópole são muito tímidas na RM de Natal, ou mesmo não existem” (CLEMENTINO, 2018, p. 370). A autora cita casos que comprovam a afirmação, a exemplo da criação do Parlamento Comum enquanto uma movimentação por parte do Poder Legislativo, em 2001, em virtude da ausência de iniciativas do governo estadual.

Outro exemplo que comprova os desafios da configuração político-institucional foi discutido por Silva et al (2018) ao apresentar o surgimento de debates no Fórum dos Secretários de Planejamento da RMN capitaneado pelo município de Natal. Como afirmam, em 2017, esse espaço de diálogo passou a discutir a possibilidade de promover ações conjuntas nos PPA municipais com vistas à implementação do Estatuto da Metrópole na RMN. Tal iniciativa, por sua vez, se baseou na ausência de atuação do governo do Estado do Rio Grande do Norte, enquanto ente responsável pela coordenação dos municípios. Nesse sentido, destacaram os autores. A partir dessa estratégia, os municípios adotaram uma “forma legal de blindagem por não terem

cumprido o que determina o EM acerca das suas atribuições (compatibilização de seus Planos Diretores ao PDUI), em razão da omissão do Governo do Estado para se instituir o PDUI". (SILVA, 2018, p. 81). A lacuna da atuação estadual chamou atenção dos autores (SILVA et al, 2018) para a coordenação exercida pelo município de Natal nas questões metropolitanas, dada à ausência de ações por parte do Governo do Estado do RN nesse aspecto. Diante desses exemplos, é possível reafirmar, conforme Clementino (2004), que, a rigor, não existe experiência metropolitana em Natal. Há, na verdade, uma legislação e que se apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação.

A partir desse contexto, a RMNatal apresenta município com maior ou menor nível de integração com o polo, Natal. A "Metodologia de hierarquização das áreas metropolitanas brasileiras" (OBSERVATÓRIO, 2012) definiu a hierarquização das áreas metropolitanas brasileiras. Os municípios são, portanto, classificados hierarquicamente em função do maior ou menor nível de integração metropolitana, podendo apresentar-se como alto, médio e baixo – e suas variações – a partir do município polo. Neste artigo, procura-se analisar a capacidade financeira dos municípios de acordo com o nível de integração, separando aqueles de alta integração dos de integração média, baixa e muito baixa. Nesse estudo, focaremos nos municípios da metrópole funcional (alta integração) da RMNatal.[151]

GRAU DE AUTONOMIA FISCAL-FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS E A COORDENAÇÃO METROPOLITANA NA RM NATAL

Inicialmente, adotamos como referência a metodologia apresentada por Garson et al. (2005) que analisa, de forma detalhada, a capacidade de investimento dos municípios metropolitanos brasileiros. A hipótese dessa etapa do estudo é de que os municípios da RM Natal têm percorrido um caminho da redução da sua capacidade de investimento e de endividamento crescente. À medida que se intensifica o processo de metropolização em Natal e a demanda crescente pela oferta maior de serviços públicos, a possibilidade de cooperação entre os municípios da região metropolitana se vê ameaçada.

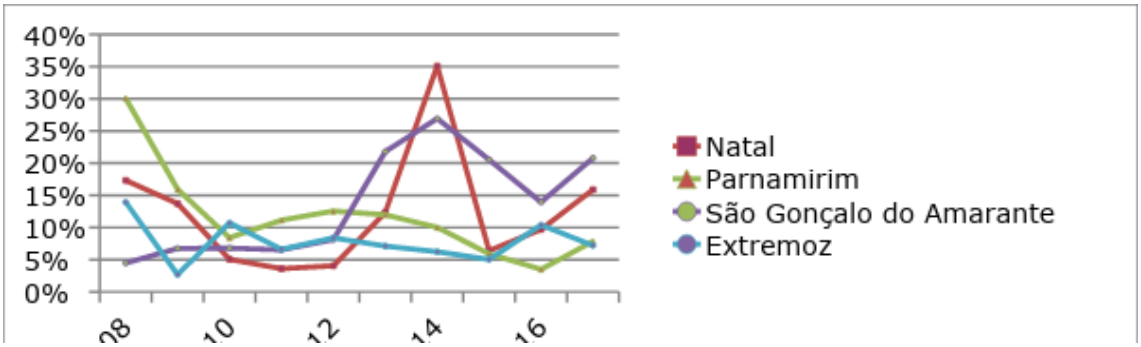
Esse movimento tem levado que municípios menores acabem delegando a responsabilidade pela oferta de serviços sociais essenciais ao polo metropolitano (Clementino et al, 2009). Tomamos para análise, os indicadores de investimento e endividamento nos municípios da RM Natal a partir de uma série temporal atualizada (2008-2016) que compreende ciclos de governo (inicio e fim de uma gestão). Embora possa parecer um continuum, não é[152].

A capacidade de investimento[153] desempenha um papel fundamental para a avaliação da sustentabilidade e da possibilidade de cooperação entre os municípios

[151] Para uma discussão mais detalhada sobre a metrópole funcional e institucional da RM Natal ver Clementino & Ferreira (2015).
[152] Nesse estudo, os procedimentos e cálculos utilizados foram atualizados, principalmente no que tange os cálculos do endividamento bruto e capacidade de investimento efetivo em relação ao estudo anterior de Almeida et al, 2015. Maiores detalhes sobre a metodologia apresentada também encontram-se nesse estudo.
[153]A capacidade de investimento é obtida pela soma dos investimentos e inversões financeiras realizadas pelo município, dividido pela receita total líquida. A receita líquida provém da diferença entre receita corrente e a soma das deduções da receita corrente e da receita de contribuições sociais. Trata-se da parcela de investimento da receita corrente que o município conta para fazer a política urbana. Os

metropolitanos. Principalmente, porque a solução para muitos dos problemas urbanos comuns entre as cidades metropolitanas requer, principalmente, gastos com investimento. Quando se toma um prazo mais longo, fica clara a especificidade dos gastos no desenvolvimento urbano: eles diferem dos gastos correntes com a manutenção de serviços de educação e saúde, por exemplo, menos o montante dos recursos envolvidos e mais pelo fato de que são principalmente gastos de capital, logo sua demanda se concentra no tempo e requer recursos assegurados (Garson & Ribeiro, 2004,p. 5-7).

Gráfico 1 - Investimento Efetivo RM Natal (%) - Municípios de Alta Integração



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2008-2016).

Partindo desse raciocínio, os municípios mais integrados poderiam apresentar maior capacidade de investimento no sentido de poder atuar na defesa de uma agenda mais direcionada a promoção do bem estar urbano metropolitano. Na análise da série histórica, ao longo de dois mandatos (2008-2016), todos os municípios mais integrados apresentaram um desempenho médio da capacidade de investimento, relativamente baixo, inferior a 20%. Parnamirim, que tinha uma capacidade de investimento efetivo de 30% em 2008, tem perdido, ao longo do período, sua capacidade de investimento para um desempenho médio abaixo de 15%. Esse resultado foi seguido por Extremoz que manteve um índice abaixo de 10% ao longo do período. São Gonçalo do Amarante é o único município que possui uma trajetória de crescimento da capacidade de investimento efetivo saindo de 5% (2008) para 28% (2014), quando retorna a media geral dos municípios mais integrados, ficando abaixo de 20% em 2016. A partir da segunda gestão municipal (2012-2016), somente os municípios de Natal e São Gonçalo do Amarante se destacam dos demais por apresentar melhores índices de investimento efetivo, superior à media de 20%, acima de 35% para Natal e de 26% para São Gonçalo do Amarante.

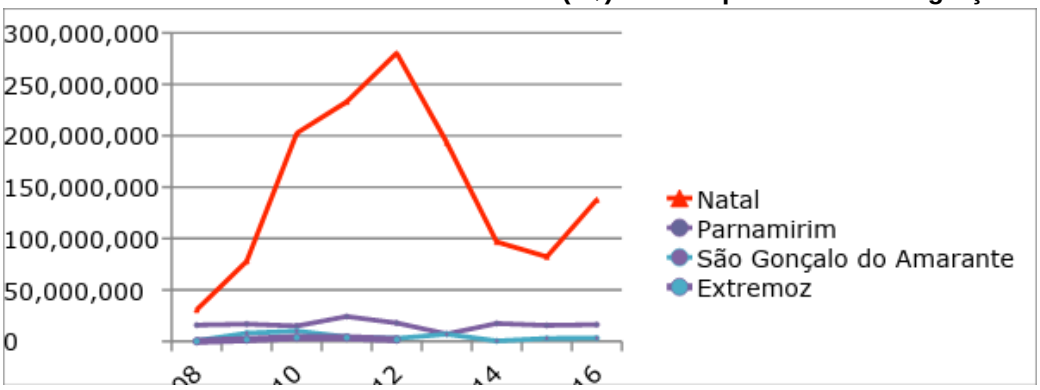
Essa inversão na capacidade de investimento, a partir de 2012, pode estar relacionada ao fato de alguns municípios absorverem o influxo de políticas de localização com investimentos do megaevento da Copa do Mundo (2014). Para receber os investimentos federais criados com o novo arranjo da m*atriz de responsabilidades* do megaevento, os municípios signatários precisaram apresentar uma relativa capacidade

investimentos realizados pelos municípios são basicamente financiados por recursos gerados ao longo de cada exercício fiscal, principalmente pela poupança corrente. Segundo Garson (2009), se um município tem comprometida sua capacidade para investimento ou possui maior endividamento, ele tende a cooperar menos e se beneficiar mais do bem público gerado por municípios mais empreendedores, por exemplo. (GARSON, 2004, p.13)

de investimento de contrapartida para receber os recursos. Contudo, apenas São Gonçalo apresentou uma maior capacidade de investimento ao longo das duas gestões, enquanto que Parnamirim, outro município conurbado com Natal, seguiu uma trajetória de queda da sua capacidade de investimento ao longo dos últimos anos. Esse fato poderia ser explicado pelo aumento no volume de investimentos da política de localização do megaevento, intensificado pela disputa dos municípios pelos investimentos federais, de capital móvel, no caso do município de São Gonçalo do Amarante (com a construção do novo Aeroporto de Natal, uma concessão privada) e em Parnamirim, (com a perda do Antigo Aeroporto, administrado pela Infraero, uma empresa pública). Logo após o megaevento, o município de Natal retorna do seu "vôo breve" de desenvolvimento, a sua capacidade de investimento inicial, atingindo a casa dos 6% em 2015 e se mantendo abaixo dos 10% em 2016. São Gonçalo do Amarante acompanhou a queda na sua capacidade de investimento, embora de forma mais estável que Natal e abaixo dos 15%, no ultimo ano (2016). Extremoz, outro município integrado ao município polo, por estar mais afastado do mapa de investimentos do megaevento na região apresentou um desempenho na capacidade de investimento praticamente inalterado, inferior a 10%.

A análise do investimento público municipal e estadual é um componente de extrema importância na identificação dos possíveis impactos econômicos do megaevento nas cidades-sede, visto que o discurso governamental apontou para o aumento no fluxo dos investimentos em infraestrutura urbana, dinamizando, dessa forma, a economia por meio dos seus efeitos multiplicadores. Um município que mantenha um bom equilíbrio entre receita e investimento possui maiores chances de empreender programas e projetos que deem continuidade às ações pontuais, após a realização do megaevento. Entretanto, tais investimentos podem atuar também de maneira adversa ao sobrecarregar a dívida pública local, pressionando as contas públicas em um contexto de baixa arrecadação fiscal. De forma que, a análise da capacidade de investimento deve ser avaliada por períodos mais longos das gestões municipais.

Gráfico 2 - Endividamento Bruto RM Natal (R$) - Municípios de Alta Integração



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2008-2016).

Para a disposição do endividamento bruto, conforme supracitado, foram extraídos os valores da rubrica "Restos a pagar processados pagos" (2013-2016)[154]. Os

[154]Embora os municípios possam manter uma capacidade de investimento elevada em relação à receita, uma parcela razoável desse financiamento pode repousar em fontes não asseguradas como a formação

restos a pagar não processados é a rubrica orçamentária que mostra os valores das dívidas feitas pelos municípios no exercício e que serão pagas nos anos posteriores. Nesse caso, percebemos uma relação inversa à capacidade de investimento efetivo[155].

No município polo, Natal, o destaque são os elevados e constantes valores de endividamento, maiores em todos os anos entre os municípios de alta integração. Tendo passado por dois gestores municipais (2009-2012) e 2013-2016), o gráfico mostra um crescimento do endividamento ao longo da primeira gestão, com destaque nos anos de 2009 e 2012, onde o endividamento chegou a aproximadamente R$ 280 milhões. Nesse período de quatro anos, o endividamento bruto de Natal cresceu aproximadamente 815%.

No segundo período (2013-2016), quando assume a nova gestão municipal em 2013, tem-se uma retração desse endividamento, chegando a seu menor valor em 2015 com aproximadamente R$ 83 milhões. A estratégia de ajuste funcionou, com o endividamento caindo o equivalente a 189% de 2012 a 2014, tendo os menores valores de dívidas atingidos em 2014 e 2015. No final da gestão, a trajetória de endividamento volta a subir a partir de 2016, embora em uma taxa mais discreta de aproximadamente 67% em comparação ao ano anterior.

Os demais municípios (de maior integração) seguiram uma lógica inversa ao município polo, Natal, na primeira gestão: todos eles seguiram uma lógica de manutenção dos níveis de endividamento ao longo dos dois mandatos, embora com breve elevação do endividamento apenas em 2010 (São Gonçalo do Amarante e Extremoz) e 2011 (Parnamirim). Nesses municípios, o nível de endividamento praticamente se manteve nas mesmas condições ao longo das duas gestões.

Ao longo do período estudado, observou-se uma tendência de crescimento acentuado do endividamento bruto no município de Natal, ao final de cada gestão. Merece destaque mais uma vez analisar o ciclo de gestão que, apesar dessa tendência ser constante em todos os anos, apresenta um incremento desse valor a partir da mudança da administração municipal em 2012. Enquanto nos demais municípios, de menor integração, os valores do endividamento bruto se encontravam próximo dos patamares iniciais do levantamento, nos primeiros anos de mandato e com uma discreta elevação do nível de endividamento a partir da segunda metade da gestão municipal (a partir de 2012). Contudo o incremento dessa rubrica entre o primeiro e o segundo intervalo do mandato não alterou os limites iniciais de endividamento, dada a alta dependência dos municípios menos integrados dos recursos dos governos federal e estadual.

De forma que, não basta apenas a vontade de cooperar do município, mas a existência de incentivos políticos, financeiros e sociais para ser solidário com os demais.

---

de Restos a Pagar – dívidas com fornecedores (Garson, 2004). No longo prazo, esses investimentos podem ser uma fonte de endividamento que põe em risco a possibilidade de integração e cooperação entre os municípios metropolitanos (GARSON, 2004, p.2). Em um contexto de rigidez orçamentária, o recurso do executivo municipal de obter receita para a implementação de políticas públicas essenciais pode vir através do crescimento do montante de restos a pagar.

[155] Para os dados de 2013 para Natal e São Gonçalo do Amarante, e 2014 para Natal, foram obtidas as informações dos restos a pagar nos portais de transparência do município, devido à ausência dos dados na prestação de contas ao FINBRA desses municípios nesses anos. Os dados de Extremoz em 2013 e 2014 não foram reportados ao FINBRA e não existem as informações no portal de transparência do município, para acessá-los.

Os problemas de ação coletiva associados aos obstáculos fiscal-financeiros nas estratégias de metropolização são, portanto, consideráveis no sentido de reforçar a competição por investimentos e consequente, fragmentação do território metropolitano.

CARACTERIZAÇÃO DA CULTURA POLÍTICA ELEITORAL E O ASSOCIATIVISMO NA RMNATAL

As metrópoles abrigam a grande malha populacional do país, assim como as principais dinâmicas econômicas e os dilemas sociais. Em outras palavras, além de agregar as possíveis soluções tecnológicas, econômicas, político-administrativo etc. também concentram os principais problemas.

Os debates acerca desses espaços complexos não acontecem sem considerar o cenário político, até porque pensar uma governança metropolitana, cujos atores possam construir compromissos com a metrópole requer saber quem são eles e como a arena político-eleitoral é construída. Problematizar as dinâmicas político-eleitorais dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal (RMN) é de relevância uma vez que esta concentra o "maior colégio eleitoral do estado", os 14 municípios juntos somam a 986.667 eleitores correspondendo a 41% do total de eleitores do estado. (TSE, 2018)[156]. Das 10 cidades do estado com o maior número de eleitores 6 pertencem a RMN. O ambiente político-eleitoral irá determinar se os atores encontrarão um cenário que oportunizará ou não atividades de coordenação e cooperação horizontal ou vertical entre os atores, o que proporcionará ações integradas na Região, a fim de possibilitar um denominador comum para a resolução das demandas sociais, econômicas, ambientais.

A análise político-eleitoral possibilita-nos detectar como os municípios se organizam partidariamente, o que permitirá compreender os possíveis mecanismos de articulação necessários para uma governança metropolitana. De acordo com a análise realizada, o PSD (Partido Social Democrático) ganhou na eleição de 2016 em quatro municípios metropolitanos, tornando-se o partido mais presente na RMN, em parte justifica-se por ser o partido do então governador do estado (gestão 2015-2019). Já o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PR (Partido da República), PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) obtiveram, cada um, dois municípios. E com apenas um, foram o PDT (Partido Democrático Trabalhista), PRB (Partido Republicano Brasileiro), PC do B (Partido Comunista do Brasil), PSB (Partido Socialista Brasileiro). Apesar de não ser garantia, consideramos a existência de um cenário metropolitano onde a arena político-partidária seja de partidos com perfis ideológicos que dialogam entre si, o que se constitui como elemento importante para o estabelecimento de relações que em conjunto construam pactos para que de fato sejam enfrentados os problemas comuns.

Partidos historicamente conflitantes no estado podem interferir ou impedir que se atinjam finalidades conjuntas, como também podem pensar o bem comum para tornar as bases da cooperação possível. A construção de governança trabalha na perspectiva de resolução de conflitos com o proposito de atingir objetivos comuns. E o enfrentamento de possíveis obstáculos requer uma análise dos comportamentos e interesses políticos dos atores. Para isso, é necessário fazer um trabalho de imersão a

[156] As análises foram realizadas antes da inserção do município de Bom Jesus na Região Metropolitana de Natal, considerando, portanto, a composição da RMNatal com 14 municípios.

fim de elucidar essa questão, já que não existe uma fórmula, pois as metrópoles se diferenciam de realidade para realidade.

Mas vale salientar que nem sempre o quantitativo de prefeituras conquistadas por um partido corresponde a um protagonismo eleitoral significativo, é importante levar em consideração o tamanho do município, o número de eleitores e se este vai governar um município com orçamento robusto. Em outras palavras, deve-se considerar quais são os municípios mais relevantes dentro do contexto socioeconômico. Para as nossas análises, os que possuem maior protagonismo são os que compõem a metrópole funcional. Por isso, as disputas nestes são mais significativas do que conquistar o número considerado de pequenos municípios.

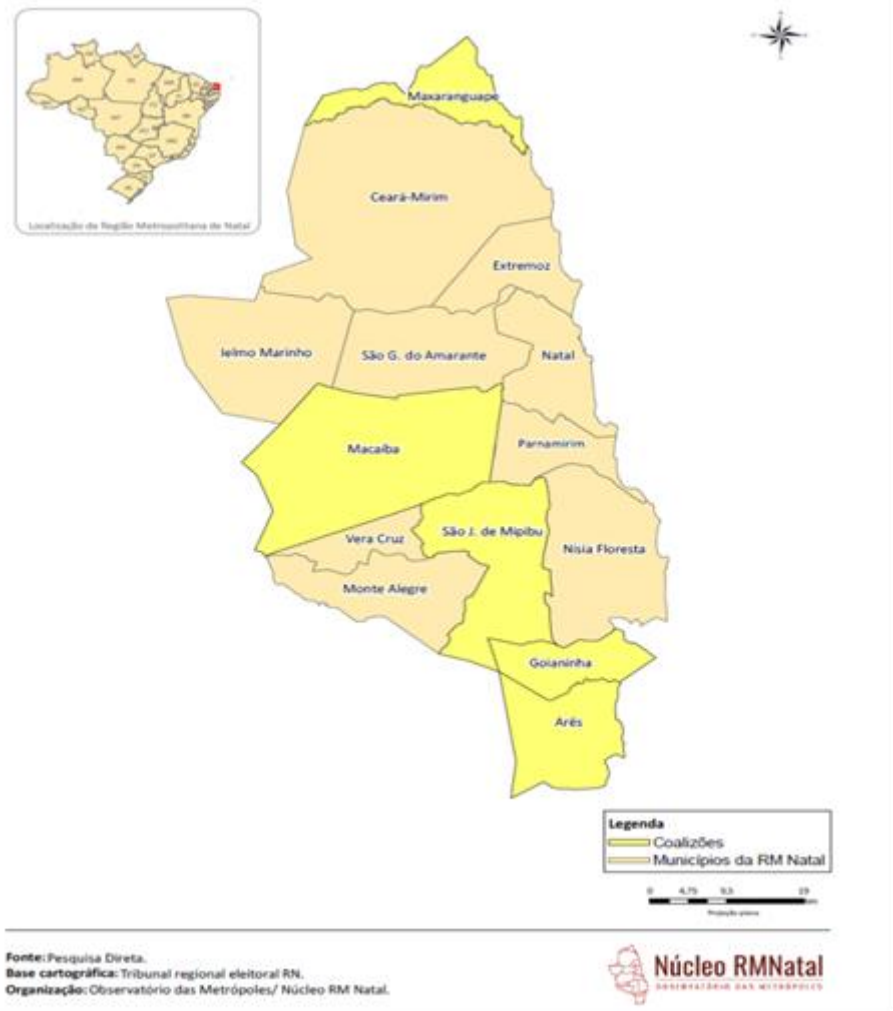
O sistema eleitoral brasileiro repercute em uma alta fragmentação partidária. (REBELLO,2012; NICOLAU, 1996). Os partidos recebem influência dos grandes líderes na organização partidária local, permitindo que este seja o responsável quase que exclusivo pela negociação política. Ou seja, o país não possui uma cultura de um sistema partidário democrático internamente, com posicionamentos ideológicos claros e consolidados. Na verdade, os candidatos em muitas circunstâncias se assemelham sobre valores e crenças, um perfil político parecido, na maioria de centro-direita, mas isso não resulta em ações coordenadas entre os atores.

A RMN apresenta, no contexto estudado, um cenário político até favorável para diálogos, tanto nas relações horizontais como nas verticais. A partir do estudo realizado, verificamos quais as localidades possuem o mesmo partido do governador e/ou quais participaram da coligação eleitoral.

A interdependência política entre as esferas federativas pode tornar-se uma fonte de conflitos quando se busca a resolução de objetivos conflitantes. Para buscar responder como essa realidade se apresenta na RMN, procuramos verificar as bases de apoio do governo estadual frente aos demais municípios metropolitanos. A base de apoio para a governabilidade é uma pauta importante nas articulações entre os atores políticos e partidários. As benesses do âmago político atendem a essa lógica, seja a nível central e/ou local, visando atender muito mais aos anseios da sua base de sustentação política, as coalizões, que precisam ser “alimentados” com mais frequência, do que os que são pertencentes ao mesmo partido. Na composição dos grupos de apoio, praticamente exige-se o retorno do apoio oferecido nas eleições: seja a partir de cargos ou a partir de recursos destinados as bases de apoio (BARROS, 2017).

Ao trabalhar as influências políticas do governo estadual dentro da perspectiva dos municípios verificamos que cinco municípios participam da coalizão governista, mas é importante perceber que destes, quatro são territorialmente próximos o que facilitaria ações comuns.

Figura 1 - Municípios com a coalizão governista da RMN, 2016.



Mas é importante pontuar que a heterogênea realidade socioeconômica da RMN aponta para a dificuldade na formação de uma agenda metropolitana, com uma proposta mais coesa de governança a que possam defender. O que existem são grupos político-partidários de caráter localista que, na maioria das vezes, assumem posturas mais isoladas. Acreditamos que a continuidade política pode ser um fator positivo para se pensar as políticas públicas metropolitanas. Como forma de compreender essa questão, verificamos quais os gestores estão no governo executivo local a dois mandatos, ou seja, reeleitos. Para isso verificamos os dados eleitorais de 2012 e 2016.

Para os que desejam a reeleição, são perceptíveis os incentivos gerados pelos candidatos em responder aos anseios da população, pois caso não façam, correm o risco de serem punidos com a não reeleição. Acredita-se que os governantes que esperam ser reeleitos tenham comportamento fiscal mais responsável e que apresentem uma externalidade positiva sobre as contas públicas o que poderia ser fator positivo para a governança. (MENEGUIN; BUGARIN, 2001). Apenas quatro municípios são de governos originários de reeleição, incluindo a capital Natal. No entanto, mesmo o gestor apresentando a experiência de um mandato, não houve um reflexo na implementação de ações coordenadas na metrópole.

Não podemos ter um olhar limitado sobre os atores, a identificação e a percepção da sociedade civil organizada irá nos permitir uma análise dos parceiros não governamentais no processo de gestão das políticas públicas. Percebemos que o cenário local é favorável, mas quando se trata de problemas que requerem ações dialogadas com diferentes atores que podem influenciar na formulação e implementação de ações comuns, o desafio ainda persiste.

Conforme afirmado, o presente estudo requer um olhar abrangente sobre os atores, identificando-se o envolvimento da sociedade civil organizada e dos possíveis parceiros não governamentais no processo de gestão das políticas públicas em nível metropolitano. Essa análise será realizada a seguir a partir do estudo do associativismo da RMNatal.

Em sua atual composição a RMNatal conta com quinze municípios e comemora 21 anos de institucionalização, mas, ainda, não se tem definido um padrão de governança, o que explica a necessidade de se buscar refletir sobre o lugar que é dado pelos gestores à implementação de uma governança metropolitana. A governança metropolitana continua sendo uma promessa não cumprida na RMNatal. De um lado, há uma ausência na Região Metropolitana de Natal de um tipo de organização social que defina nas suas linhas de ação uma preocupação com as questões metropolitanas; e, de outro, há a falta de vontade política dos governantes. Em termos de organização social há um vazio no que diz respeito um associativismo urbano, no sentido de exercer pressão sobre os gestores municipais e estadual em busca de implementar uma agenda metropolitana. O planejamento se dá de forma localizada e a dimensão regional não é levada em consideração nem pelos gestores nem pela sociedade presente nos municípios metropolitanos. Dessa forma, falta mobilização dos atores sociais e políticos para estabelecer uma ação coletiva em busca da resolução de problemas de interesse comum. Ou seja, a baixa presença de uma associativismo urbano, com uma identidade metropolitana, tem sido algo notório no contexto da RMNatal.

A partir da pesquisa realizada pelo IPEA à luz da classificação de Lüchmann (2016) foi possível verificar a predominância de associações em apenas três municípios da metrópole funcional, Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, mas sem que tenha sido verificada a existência de associações específicas para tratar o planejamento como uma dimensão também metropolitana. Em linhas gerais, para caracterizar o associativismo na Região Metropolitana de Natal à luz do banco de dados do IPEA (2014), realizamos uma análise a partir da classificação apresentada por Lüchmann (2016), a qual define 6 tipos de associações: associações comunitárias e assistenciais; associações acadêmicas e de pesquisa; associações culturais, esportivas e de lazer; associações econômicas e profissionais; novos movimentos sociais e outras. Na tabela 1 visualizamos como as associações acima mencionadas estão distribuídas nos municípios da RM Natal considerando os municípios com alto nível de integração com a cidade polo:

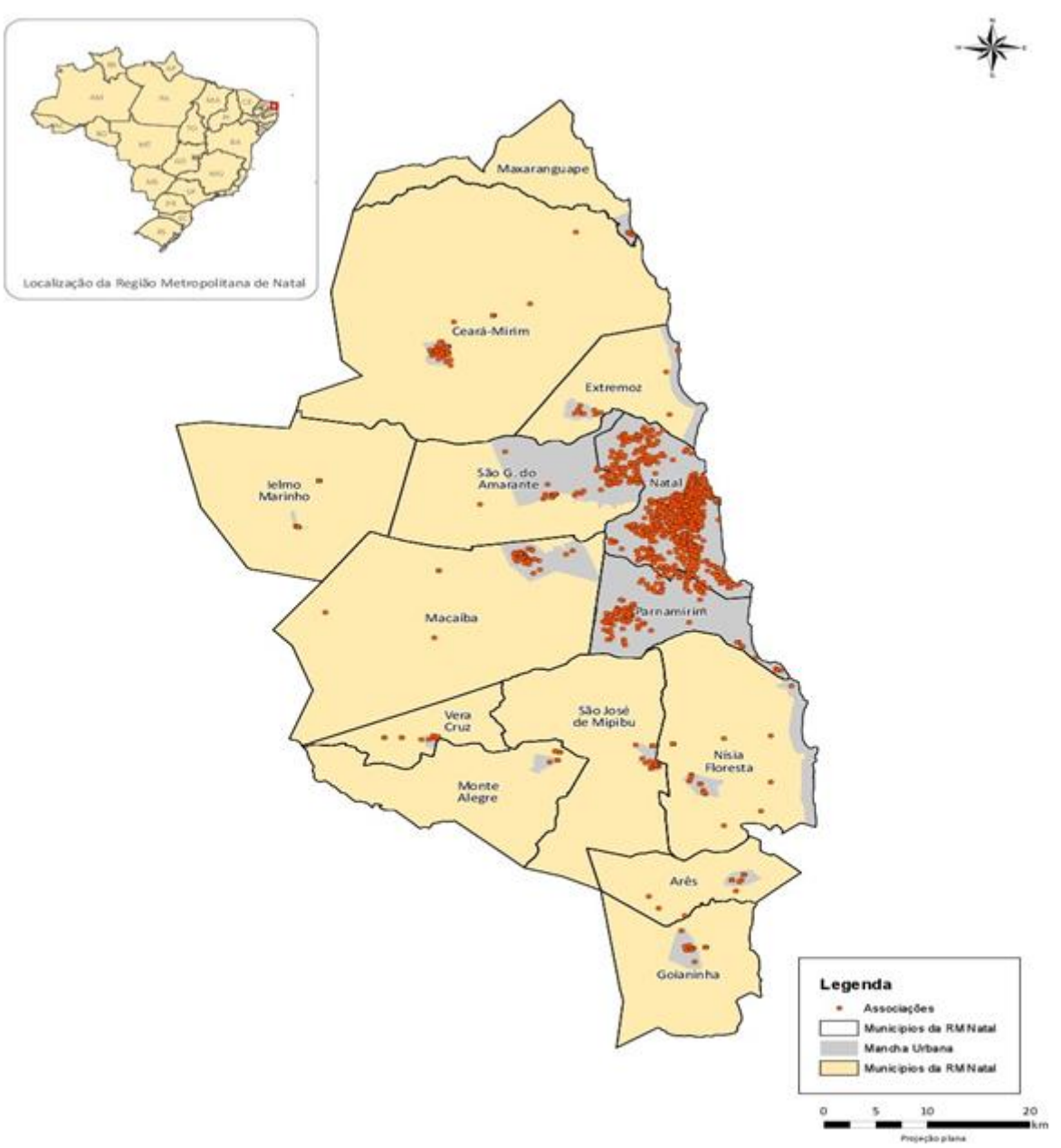
Tabela 1: Associativismo na RMNATAL à luz da classificação de Lüchmann (2016)

Municípios	A. acadêmicas e de pesquisa	A.comunitárias e assistenciais	A. culturais, esportivas e de lazer	A. econômicas e profissionais	Novos movimentos sociais	Outro	Total
Extremoz	1	5	0	5	3	11	**25**
Natal	18	505	108	163	221	33	**1048**
Parnamirim	1	83	15	36	9	2	**146**
São G. do Amarante	1	82	15	9	37	2	**146**
TOTAL	21	818	182	248	341	49	**1659**

Fonte: Mapa das Organizações da Sociedade Civil – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, abril de 2018.

A partir no banco de dados, realizamos o mapeamento das associações existentes na RM Natal a partir das 6 categorias acima apresentadas, o que resultou na espacialização do associativismo na Região Metropolitana de Natal.

Figura 2 - Mapeamento das associações na RMNatal



Fonte: Mapas OSC/IPEA
Base cartográfica: IBGE e Mapas OSC/IPEA
Organização: Núcleo RMNatal/Observatório das Metrópoles

Núcleo RMNatal

p. 2034

Considerando que a RMNatal comporta aproximadamente 1.587.326 habitantes (aproximadamente 46% de toda a população do estado), de acordo com a estimativa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), é preocupante o fato de que apenas os municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante apresentam um maior nível de organização social. Deve-se ressaltar que

as associações identificadas não possuem como pauta uma reivindicação por demandas metropolitanas. Nos municípios estudados, existe uma maior presença de um associativismo que podemos classificar de profissional e comunitário, identificado como religioso e rural, além dos novos movimentos sociais.

Em geral, a presença de um maior número de associações representa certo nível de mobilização sociopolítica e de associativismo. A importância do associativismo para a existência de uma cultura política participativa é inconteste e a vivência de experiências, de tipo comunitária, gera comportamento cívico entre os cidadãos conforme vários estudos já demonstraram. A inserção em alguma forma de organização social pode produzir atitudes e valores diferentes no cidadão comum e gerar a presença de capital social, uma vez que gera no indivíduo comportamento cívico e identidade coletiva.

Do ponto de vista do associativismo, os dados são bastante expressivos da fragilidade dessa realidade na RMNNatal. O baixo nível de associativismo na única região metropolitana do estado do Rio Grande do Norte se explica pela inexistência de uma tradição participativa.

É necessário ressaltar que, diante dos dados obtidos, o modelo de gestão pública no Brasil ainda necessita ser aprimorado, no sentido de alcançar as perspectivas de real democratização e participação, uma vez que observamos, que a existência de uma forte atuação dos políticos locais, com interesses eleitoreiros nas Associações existentes, dificultam a criação de espaços participativos com caráter pedagógico que estejam diretamente relacionado à existência de uma sociedade civil formada por organizações sociais com relativa autonomia, capacidade de mobilização, enraizamento e reconhecimento social em prol de uma agenda metropolitana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final, foi possível concluir que um dos problemas cruciais da governança da RMN reside na ausência de uma estrutura metropolitana de coordenação e planejamento. Os instrumentos criados por lei têm funcionado de forma inconsistente, além do desinteresse por parte do governo do estado em transformar a gestão da Região Metropolitana em um recurso de planejamento regional que garanta uma ação governamental eficiente no sentido da resolução dos problemas coletivos que a cada dia se agravam mais.

A despeito de tudo isso, a Região Metropolitana é uma entidade formalizada, e o problema da sua governança requer uma resolução urgente. A possibilidade de governo da RM só pode ser encarada a partir do conceito da governança democrática, que é resultante da relação sociedade civil e poder político local, supondo a ideia de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro do debate. O problema, no entanto para a governança metropolitana, para uma ação cooperativa entre os poderes municipais e sociedade, dependeria da existência de relações intergovernamentais cooperativas, o que não se viabilizou mesmo quando se tinham os mesmos partidos no poder nos municípios metropolitanos.

Outro problema detectado diz respeito à situação financeira dos municípios da região metropolitana de Natal, em geral, pouco equilibrada. Embora a maioria dos municípios metropolitanos tenha aumentado a sua arrecadação própria na última década, através do aumento das transferências dos programas sociais do governo

federal (saúde, educação e assistência social), esse desequilíbrio financeiro de pouca capacidade de investimento e endividamento crescente poderá comprometer, em curto prazo, o atendimento a uma demanda crescente por serviços públicos, assim como alguma possibilidade de coordenação e cooperação do município-polo.

Esse fato pode ainda ser acelerado pelo crescimento populacional, sobretudo das cidades mais próximas à Natal. A reduzida capacidade de investimento e de endividamento crescente vivenciada pelo município-polo pode impor limites e constrangimentos à sua capacidade de protagonizar, em curto prazo, uma articulação/cooperação com os demais municípios que compõem a região metropolitana. Além disso, o controle do crédito do setor público, considerado necessário para atingir metas de resultado primário compatíveis com a estabilidade da dívida pública, pode restringir ainda mais a capacidade de investimento do município-polo e dos demais municípios metropolitanos no curto prazo.

Desse modo, analisando a Região Metropolitana de Natal com base em questões de ordem financeira, social e político-institucional, que impactam na consolidação e no fortalecimento da governança urbana e metropolitana, foi possível inferir que a existência de diferentes interesses político-partidários, de fragilidades institucionais e de problemas gerenciais não geram políticas públicas voltadas para o território metropolitano. Em síntese, a falta de recursos financeiros pra subsidiar as ações conjuntas, as dificuldades de negociação entre as partes, bem como a inexistência de uma coordenação que seja reconhecida e legitimada pelos atores municipais, são aspectos que evidenciam claramente a dificuldade de cooperação entre os gestores metropolitanos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. de S. B. et al. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Orgs.). Natal: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

BARROS, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta. 2017. Competição Política e Eficiência Municipal: uma análise do efeito da competição eleitoral local nas políticas públicas. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Inovando no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. Anais. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra. 2004.

_____. A (não) implementação do estatuto da metrópole na região metropolitana de Natal. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno. Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. Natal: uma metrópole em formação. São Paulo, EDUC, 2009.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma ordem no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: Editora UnB, 1997.

FRANÇA, Rosana Silva de. Para onde vai a RMNATAL? Expansão urbana e os principais objetos e ações limitantes e atrativos ao espraiamento urbano. In: Regimes Urbanos e Governança Metropolitana. Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrópoles. Anais. Natal. Observatório das Metrópoles, 2017.
MENEGUIN, Fernando B. e Maurício BUGARIN. Reeleição e política: Um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. Economia Aplicada, v. 5, n. 3: 600-22. 2001.
NICOLAU, J.M. Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: FGV, 1996.
REBELLO, Mauricío Michel. A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. Anais. 36º Encontro Anual da ANPOCS.2012.Disponível: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt10-2/7955-a-fragmentacao-partidaria-no-brasil-visoes-e-tendencias/file>. Acessado em: 25.maio.2017
SILVA, B. C. N.; MELO, C. M. O.; CLEMENTINO, M. L.; ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C. Perspectiva de uma metrópole em formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/rn. Revista interfaces cientificas, v.6, p.71 - 86, 2018.

REGIMES URBANOS NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA (RMGV): AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA (PPPS) DE SANEAMENTO.

Pablo Silva Lira

Núcleo Vitória do Observatório das Metrópoles
Instituto Jones dos Santos Neves
pablo.lira@ijsn.es.gov.br

Latussa Laranja Monteiro

Núcleo Vitória do Observatório das Metrópoles
Instituto Jones dos Santos Neves
latussa.laranja@ijsn.es.gov.br

Lorena de Andrade Castiglioni

Núcleo Vitória do Observatório das Metrópoles
Instituto Jones dos Santos Neves
lorena.dac@gmail.com

RESUMO

Este artigo está relacionado aos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – INCT Observatório das Metrópoles, tratando-se de uma rede nacional de estudos interdisciplinares com abordagens sobre as metrópoles brasileiras e seus desafios para o desenvolvimento. Nesse contexto, debruça-se em ações de articulação para gestão associada no saneamento básico, em que se encontram Parcerias Público-Privadas (PPPs) de Esgotamento Sanitário envolvendo a Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan). Em perspectiva metodológica, o trabalho busca, primeiramente, aprofundar a abordagem conceitual dos Regimes Urbanos a partir de autores-chave, tais como Clarence Stone, Mickey Lauria, Harvey Molotoch, Karen Mossberger, Gerry Stoker, Neil Brenner, dentre outros; procurando uma melhor compreensão sobre a diferenciação da contextualização dos Regimes Urbanos de viés anglo-saxão para a realidade brasileira, além de identificar o papel das coalizões neste processo. Posteriormente é apresentado o tema PPP, introduzido no Brasil pela Lei nº 11.079/2004, suas principais justificativas e críticas. Após, é realizada uma abordagem de Parcerias Público-Privadas com estudo de caso na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). Para melhor entendimento sobre os resultados de tal análise, será tomada como ponto de partida a base empírica do Livro "Vitória: Transformações na Ordem Urbana (2014)" produzido no âmbito de pesquisas do próprio Observatório das Metrópoles no Núcleo Vitória.

Palavras-chave: Região Metropolitana da Grande Vitória; Parcerias Público-Privadas; Regimes Urbanos; Saneamento Básico; Governança Urbana.

ABSTRACT

This article is related to the work carried out under the National Institute of Science and Technology – INCT Metropolis Observatory, being a national network of interdisciplinary studies with approaches on the Brazilian metropolis and its challenges for development. In this context, it focuses on joint actions for associated management in basic sanitation, in which Public-Private Sanitary Sewage Partnerships involving the Espírito Santense Sanitation Company (Cesan) are found. In a methodological perspective, the work seeks, first of all, to deepen the conceptual approach of the Urban Regimes from key authors, such as Clarence Stone, Mickey Lauria, Harvey Molotoch, Karen Mossberger, Gerry Stoker, Neil Brenner, among others; seeking an understanding of the differentiation of the Urban Regimes from Anglo-Saxon bias to the Brazilian reality, besides identifying the role of coalitions in this process. Subsequently it is presented the PPP theme, introduced in Brazil by Law Nº 11,079/ 2004, its main justifications and criticisms. Afterwards, a Public-Private Partnerships (PPPs) approach is carried out with case study in Grande Vitória, in which the municipality of Serra is chosen for such analysis. For a better understanding of the results of such analysis, the empirical basis of the book "Vitória: Transformations in Urban Order (2014)" produced in the context of researches of the Vitória Nucleus will be taken as a starting point.

Keywords: Metropolitan Region of Grande Vitória; Public-Private Partnerships; Urban Regimes; Basic Sanitation; Urban Governance.

INTRODUÇÃO

O estudo sobre os regimes urbanos é desafiador por estar vinculado a acepções de vários autores, principalmente de estudiosos norte americanos e europeus. Nesse sentido, apesar de ser um tema recorrente, ainda é conflituoso buscar a aplicação da Teoria dos Regimes Urbanos (TRU) no contexto brasileiro, tratando-se de uma nação semiperiférica, com problemáticas territoriais, culturais e de governança distintas do modelo anglo-saxão (RIBEIRO, 2013).

Essa transposição e compreensão sobre a temática é um eixo atual aos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - INCT Observatório das Metrópoles e, nesse sentido, o Núcleo Vitória dessa rede de pesquisa está buscando fomentar este debate na própria Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). Diante de discussões e seminários ocorridos no âmbito do Observatório das Metrópoles podem-se considerar três reconhecimentos fundamentais sobre Regimes Urbanos. Um primeiro reconhecimento é a constatação de campos básicos, a saber: ciência política; estudos sobre desenvolvimento; e estudos urbanos. Esses eixos vinculam-se à análise base dos Regimes Urbanos, no caso, uma forma de compreender articulações entre política, Estado e mercado, permeadas por múltiplos agentes/atores da sociedade em um determinado território urbano. Um segundo reconhecimento é justamente a bibliografia de predominância anglo-saxã e como essa perspectiva teórica é responsável pela estruturação da concepção sobre os regimes. Finalmente, como terceira constatação, cabe mencionar o foco do estudo, que é a cidade e o urbano. A ideia é compreender as tensões existentes entre o Estado e os interesses do mercado, a partir de uma agenda “pró-crescimento” urbano (CLEMENTINO, 2016). Nesse pressuposto surgem significações de ordem histórica, política, econômica e cultural.

Dentre os autores estudados (a serem detalhados em item específico), existem diferentes linhas de pensamento, o que torna o processo desafiador e a busca por novas reflexões, uma constante. Por exemplo, Clarence Stone (1989), parte de um trabalho no final da década de 1980, sobre a cidade de Atlanta após a Segunda Guerra Mundial, em que pesquisas sobre regimes urbanos fortaleceram-se, buscando abordar de maneira inovadora a evolução do mesmo. Entram em cena temas como racismo, poder local e desenvolvimento urbano, observando as mudanças significativas dos regimes em um processo de renovação da cidade. Harvey Molotoch (1976), em época próxima, por sua vez, utiliza-se da definição de “Maquina do Crescimento Urbano” e como é necessário impulsionar o desenvolvimento local a partir de coalizões pró-crescimento. Já Mickey Lauria (1997) exemplifica a teoria regulacionista e como as forças extra econômicas podem ter relação expressiva com os regimes urbanos; etc. Essa maleabilidade conceitual apresenta vantagens, contudo para Dowding et al. (1999) essa complexidade do conceito “multicritério” pode acarretar, por vezes, em aspectos omissos no uso de diferentes definições. Assim, é importante atentar para toda essa ampla gama investigativa e teórica e como será utilizada nos estudos da Região Metropolitana da Grande Vitória de uma forma coerente.

Ressalta-se a importância da base de dados do Livro “Vitória: Transformações na Ordem Urbana (2014)” produzido no âmbito de pesquisas do próprio Observatório das Metrópoles no Núcleo Vitória. Este estudo busca analisar transformações de ordem urbana que ocorreram ao longo das últimas décadas na Região Metropolitana da

Grande Vitória (RMGV). Por esta lógica, o artigo utiliza-se dessa importante publicação para criar um conectivo entre os processos de coalizões locais e de aplicabilidade do modelo teórico-metodológico dos regimes. Assim, como será esta aplicabilidade na RMGV? Quais são os principais desafios entre as diversas coalizões vigentes? Como as PPPs nos ajudam a identificar o tipo de coalizão ao redor do Saneamento Básico na RMGV? Este artigo busca colaborar para tais reflexões e dar continuidade aos estudos de uma forma colaborativa e contínua, sem a pretensão de esgotar as diversas discussões vigentes sobre o tema. Constitui mais um ponto de partida.

REGIMES URBANOS: ALGUNS CONCEITOS BASE E AUTORES PRINCIPAIS

Como pressuposto teórico-conceitual foram utilizados autores-chave para o entendimento de Regimes Urbanos e que têm uma grande contribuição para a bibliografia utilizada nos estudos urbanos atuais. Neste aspecto, uns dos mais reconhecidos estudiosos nesse tema, o cientista político Clarence Stone, relata que os regimes são um conjunto informal, contudo com arranjos de certa estabilidade, pelos quais uma localidade é governada.

Para Stone (1989), existem quatro tipos: Regimes de manutenção (*Maintenance regimes*), que não conferem mudanças significativas na estrutura estabelecida, servem apenas como referência para outros tipos de regime, centrando-se em serviços de rotina; Regimes de Desenvolvimento *(Development regimes*), cuja preocupação principal está relacionada à mudança do uso do solo a fim de promover o crescimento, portanto representam um esforço para modificar padrões socioeconômicos por meio de parcerias de investimento privado com ações públicas (aqui denominadas de Parcerias Público-Privada); Regimes progressistas de classe-média (*Middle class progressive regimes*), que focam em medidas tais quais, meio ambiente, preservação histórica, políticas afirmativas, habitação de interesse social, dentre outros projetos com fins sociais; e Regimes de expansão de oportunidades para a Classe C (*Regimes devoted to lower class opportunity expansion)* que estão envolvidos em melhores oportunidades de educação, treinamentos profissionais, de acesso a transporte e moradia.

O mesmo autor entende que a análise desses regimes se debruça sobre premissas relacionadas tanto da natureza humana como do caráter da sociedade. Nessa mesma linha de raciocínio, afirma que, em geral, os regimes possuem dois lados. Um está relacionado à como determinados regimes são gerados, levando-se em consideração detalhes históricos relevantes, como, por exemplo, o que reúne parceiros de uma coalizão ou em determinado momento os separam, o que gera cooperação entre eles e etc.; e assim identificando focos importantes de pesquisa histórica. O outro lado seria centrado em como os arranjos governamentais funcionam dentro do regime, de uma forma viável e durável. Entram em debate questões como a agenda, adequação de recursos e alinhamento de principais atores (STONE, 2005).

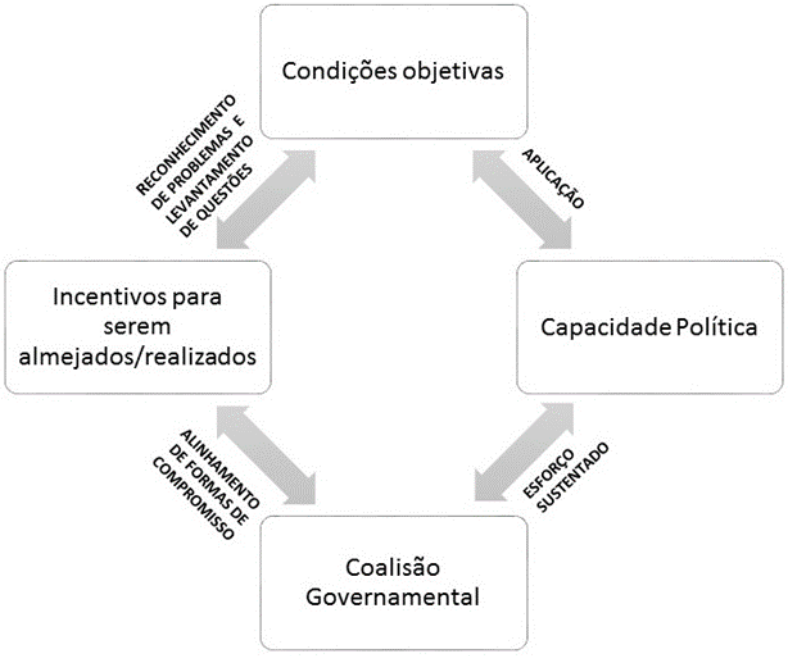
No caso da RMGV é possível considerar, preliminarmente, a hipótese de que seu regime preponderante é uma combinação dos Regimes de Desenvolvimento *(Development regimes*) com os Regimes progressistas de classe-média (*Middle class progressive regimes*), relatados por Stone, dado a importância que o saneamento tem se mostrado à classe média no viés ambiental, como em questões de paisagem, preservação e balneabilidade.

Vale lembrar que a análise dos regimes não é puramente localista, pois existe o envolvimento de forças e arranjos governamentais externos. Brenner e Theodore (2002) advertem para a "armadilha do localismo" e como a política associada ao lugar contém determinadas ambiguidades. Para este autor, a questão é vinculada ao fato, ou à questão de se, realmente, o local se adere à nova era global. O conflito é relacionado à localidade em si, e se ela tem autonomia suficiente dentre as coalizões locais para moldar suas próprias vias de desenvolvimento ou se existem limitações por forças político-econômicas externas e flutuações financeiras globais. Por este viés, as coalizões são arranjos, forças motrizes de poder que impulsionam o desenvolvimento dos regimes urbanos e lhe conferem estabilidade e durabilidade.

A perspectiva da homogeneização global reflete na conjuntura da *urbe* e diretamente no contexto de um regime. De maneira geral, Leo (1997) afirma que práticas baseadas na economia global, tem um efeito homogeneizador na perspectiva local e nacional. Como exemplos, cita-se: a tecnologia, que interfere diretamente na forma urbana, por meio do automóvel, recursos de comunicação e computacional, infraestruturas de transporte como o metrô, etc.; padronização de construções, conforme modelos e normas internacionais de arquitetura; e até mesmo na jurisdição, em que políticos e administradores, constantemente buscam referências internacionais para aplicar no lugar, muitas vezes erroneamente. Nessa lógica, o próprio modelo de PPPs se traduz em um arranjo replicado de outras realidades estrangeiras para fazer frente a dita crise de investimentos do Estado. p. 2042

Para o processo de formação e adaptação de um regime, elementos tais como propósito, engajamento e capacidade de mudança são fundamentais. A identificação de uma *agenda* concreta e a disposição de os atores locais estarem envolvidos nela, assim como a coalizão governamental, são peças-chave para a estabilidade do regime. Stone propõe uma esquematização para tais ideias:

Figura 01: Adaptação de diagrama proposto por Stone para esquematizar processos de formação e desenvolvimento de um Regime Urbano.



Fonte: STONE, 2001

p. 2043

Para Mickey Lauria (1997), a Teoria dos Regimes Urbanos atenta para condições de como os diferentes tipos de coalizões governamentais emergem, consolidam-se e tornam-se hegemônicas. Lauria também expõe que, na perspectiva dos regimes urbanos, existe um forte enlace, até mesmo inadequado, da conexão entre agentes locais e seu amplo contexto institucional e já no viés regulacionista, o foco é nas influências político-econômicas extralocais. Contudo, ambos têm uma preocupação geral com a governança.

Vale ressaltar ainda o sociólogo Harvey Molotoch (1976), que propõe um significativo conceito para a Política Urbana e que dialoga com a temática dos regimes: a máquina de crescimento urbano (*the city as a growth machine*). Essa notável abordagem encontra o sentido de que a essência política e econômica local necessita diretamente do crescimento. É necessário que se veja um recorte geográfico (cidade, região, nação, pequenos grupos em uma parcela urbana) não somente como uma demarcação de território, mas sim como um mosaico de interesses urbanos concorrentes com capacidade de incluir ações e coalizões estratégicas (MOLOTOCH, 1976, p. 333). As denominadas “coalizões pró-crescimento” pelo autor, mobilizam e auxiliam na legitimidade das políticas locais acelerando intervenções nas cidades de grandes projetos (culturais, viários, infraestrutura etc.) criando adesão de ampla gama de grupos com interesses comuns.

Para Karen Mossberger e Gerry Stoker (2001), o estudo dos regimes evoluiu indutivamente, através de estudos de caso (como o de Atlanta desenvolvido por Stone), no entanto é necessário atentar para comparativos transnacionais, ou seja, o problema de aplicabilidade de conceitos que tentam “viajar” além dos ambientes em que foram originalmente formulados. Os estudiosos evidenciam que uma forma de lidar com este entreposto, é utilizar classificações de diferentes tipos e subtipos que são sensíveis ao

nacional e também ao local. Justamente, existe a utilização do "alongamento conceitual" (*concept stretching)*, que consiste em remover determinados aspectos da abordagem original para que tenha aplicabilidade em outros estudos de caso fora do contexto inicial. Desta forma, reconhece-se a diferenciação dos fenômenos ocorrentes nesta transnacionalidade citada e que algumas propriedades da definição inicial não se aplicam. O embasamento dos regimes foi desenvolvido para descrever interações ao nível da cidade, se submetendo principalmente ao nível político de desenvolvimento econômico nesse viés de análise. Contudo, vale ressaltar que houve adesão de novos eixos promissores, tais como coalizões regionais, políticas educativas, políticas de apoio à comunidade LGBT, dentre outros.

É necessário entender as diferentes formas de regimes locais e como eles atuam. Conforme Dowding (2001) isto implica em desmembrar o processo, entendendo seus elementos constituintes e suas forças operantes. Assim é possível entender o porquê de determinados regimes se formarem e alguns permanecerem mais estáveis que outros. Outro ponto importante é a capacidade de barganha da cidade e que influencia diretamente nos regimes. Para Savich e Kantor (2005), o processo de barganha (*bargaining*) é um aspecto central no desenvolvimento urbano:

> We defined bargaining as the ability of a city to garner resources in order to maximize its choices and realize its objectives in the capital investment process. In a world dominated by capitalism, we reasoned that all cities must depend on investment markets and they must seek political support for their programs. But specific cities should vary in their abilities to influence the process of capital investment by drawing upon different kinds of bargaining advantages (SAVICH; KANTOR, 2005, p.142). p. 2044

Nessa lógica, diferentes tipos de barganha estabelecem variadas relações de parceria entre o poder público e o mercado. As cidades podem usufruir das vantagens da barganha de diversas fontes, como atratividade de seus locais para negócios, capacidade de obter auxilio governamental e as próprias qualidades da população a partir de sua base cultural. Tais atributos atuam no fortalecimento (ou enfraquecimento) das coalizões locais, como as parcerias público-privadas vigentes e seus *modus operandi.*

Os mencionados autores definem que os regimes são agentes de barganha (negociadores) dentre diferentes tipos de economias políticas liberal-democráticas. Existem três pontos principais de entendimento das vantagens da barganha entre setores públicos e privados: primeiramente, as comunidades locais variam em detrimento das condições democráticas em que os regimes oferecem apoio para avançar em programas públicos; segundo que, podem existir variações nas formas de induzir os investimentos privados como resultado da alternância de posição no mercado com outras localidades na aplicação de capital; e finalmente, as cidades diferem em seus meios intergovernamentais e diante disso, algumas oferecem maior assistência que outras nos investimentos locais (SAVICTH et al., 1997, p.350). Também há cidades em que a comunidade e os interesses não comerciais tem mais força que outras. Todos estes fatores influenciam na estrutura das coalizões governamentais, as parcerias público-privadas e as agendas políticas dominantes.

CONSIDERAÇÕES SOBRE REGIMES URBANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA (RMGV) À LUZ DAS TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM URBANA

Para melhor entendimento das coalizões locais e consolidação das parcerias público privadas na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), são realizadas algumas ponderações tomando como base empírica o livro "Vitória: Transformações na Ordem Urbana (2014)", produzido no âmbito de pesquisas do próprio Observatório das Metrópoles no Núcleo Vitória.

Em um primeiro momento, o mencionado estudo retoma ao processo de metropolização da RMGV, em que a maioria da população está alocada, ou seja, uma rede urbana altamente concentrada. A região é formada pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra, Viana, Guarapari e Fundão, concentrando, em 2010, aproximadamente 48% da população e 63% do Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Nesse viés, existem muitas coalizões fortemente estabelecidas e também emergentes dentro da RMGV. Assim, como se deu essa concentração? Atenta-se para os campos básicos que estruturam os regimes, que são de ordem histórica, política, econômica e culturais, permeando entre os múltiplos agentes da sociedade.

A rede urbana capixaba esteve ligada ao período do auge da produção cafeeira, com influência da capital fluminense, para onde era escoada parte da produção. Nesse seguimento, segundo Monteiro et al. (2014), cenários de campo e cidades são consolidados pela produção e comercialização do café, desde meados do século XIX, época em que esta cultura adentra pelo sul do Espírito Santo, cultivado em grandes propriedades que utilizavam mão de obra escrava. Posteriormente, com a abolição da escravatura e intensificação do fluxo imigratório europeu, a produção passa a ocupar também terras centrais e montanhosas. Destaca-se nessa época o município de Cachoeiro de Itapemirim que passa a disputar com Vitória a hegemonia política, ou seja, disputa de poder, de meios de barganha e dominância de regime. Já na década de 1950 ocorre o declínio dos preços de café e os anos de 1960 são marcados pela erradicação dos cafezais o que acarreta no processo de industrialização concentrado na RMGV. Frisa-se que assim, novas coalizões surgem e se tornam hegemônicas ao longo dos anos, como o setor industrial e os pequenos negócios nas cidades.

Ocorre ainda nesta época, o Plano de Metas do Governo Federal que visava o crescimento econômico, podendo-se fazer um paralelo com a ascensão das ditas "coalizões pró-crescimento" de Harvey Molotch (1976). Na RMGV, isto ocorre inicialmente, com a inserção de indústrias de pequeno e médio porte além das altas taxas de crescimento populacional, especialmente em Vitória e Vila Velha. Na década de 1970 é que de fato o ritmo da urbanização cresce nos principais municípios da região.

Nesse ambiente de negócios e ganhos econômicos, com incentivo da coalizão governamental, ocorrem concessão de incentivos fiscais e criação de infraestrutura institucional voltada para o setor industrial. Contudo, este avanço industrial não foi acompanhado em mesmo patamar pelo desenvolvimento social, gerando conflitos internos na sociedade e no modo de ocupação do território. Nessa conjuntura, em contraponto, surgem coalizões dentro do regime urbano que antes eram enfraquecidas e se tornam fortes, como voltadas para a educação política, contra o sistema vigente, em busca de novas possibilidades socioeconômicas, etc.

Com grandes obras e investimentos em projetos industriais, a Grande Vitória aumentou consideravelmente seu fluxo migratório. Isto acarretou na aceleração da urbanização dos principais municípios da atual RMGV. O incentivo de grandes projetos industriais influencia diretamente na formação do regime urbano na cidade e no desenho urbano. Por exemplo, começaram a surgir também áreas de conurbação. Segundo Villaça (1998) *apud* Monteiro et al. (2014), este processo surge quando ocorre fusão de áreas urbanas ainda que estejam em diferentes unidades político-administrativas, formando funcionalmente "um tipo particular de cidade" que se espraia por diferentes municípios (MONTEIRO et al., 2014). Um segmento da população que chegou à região atraída pela oferta de trabalho dos grandes projetos industriais foi em parte absorvido. Nessa perspectiva, uma considerável parte que não conseguiu emprego, se inseriu no setor terciário informal, que não se encontrava bem estruturado naquele momento, acarretando na ocupação de margens periféricas que iram se expandir cada vez mais.

O impulso financeiro na região ganha destaque e fortalecimento da coalizão governamental, pois ocorre maior abertura ao comércio exterior, conforme assinalou Toscano et al. (2014). Dessa forma, as importações vindas do exterior começam a desempenhar grande importância no cenário das relações internacionais no país, e assim, também no Espírito Santo, já que elevam a capacidade fiscal do estado. Ocorrem desta forma, especialização em serviços logísticos e atração de investidores. Para Stone (1993), isto é inerente à consolidação da coalizão, uma vez que para tal autor, só faz sentido a existência da mesma em um ambiente de negócios e de ganhos econômicos, mesmo que outras questões estejam pautadas na agenda.

A condição da cidade de Vitória como capital e centro administrativo (desde o início da República) mantém uma concentração resultante em melhores condições urbanas e de infraestrutura, que acarretam em uma polarização de capital, o que também influencia diretamente na estrutura do regime. Atualmente, essa configuração de dominância se modifica no sentido de que outros municípios da RMGV ganham força de investimentos. Serra, por exemplo, teve grande expansão imobiliária nos últimos anos, juntamente com acréscimo populacional, destacando construções multifamiliares, condomínios fechados, grandes centros hospitalares, empreendimentos comerciais, etc. Em relação à estrutura produtiva, a RMGV, de fato concentra maior parte de atividades econômicas em serviços relacionados com a Indústria. Segundo Toscano et al. (2014), 66% do PIB regional foi, em 2010, proveniente do setor terciário e essa estrutura sofreu poucas modificações ao longo da década.

No que concerne a estrutura e organização social do território, Milton Santos *apud* Lira et al. (2014) argumenta que os circuitos econômicos urbanos estão conectados, em parte, à organização espacial das cidades. Por este seguimento, evidenciam dois, o primeiro é o circuito superior, compostos por bancos, comércios e indústrias de exportação, serviços modernos, atacadistas e transportadoras em larga escala, dentre outros. As classes componentes deste meio exercem significativa influência sobre o poder político e ainda nas decisões da cidade. Pode-se dizer que englobam coalizões dominantes (MOLOTCH, 1976). Já o segundo, é o circuito inferior, formado de maneira geral por serviços não modernos fornecidos a varejo, formas de fabricação não-capital intensivo, comércio tradicional de pequena dimensão, dentre outros; agrupando classes mais populares e menos favorecidas. Esses grupos têm

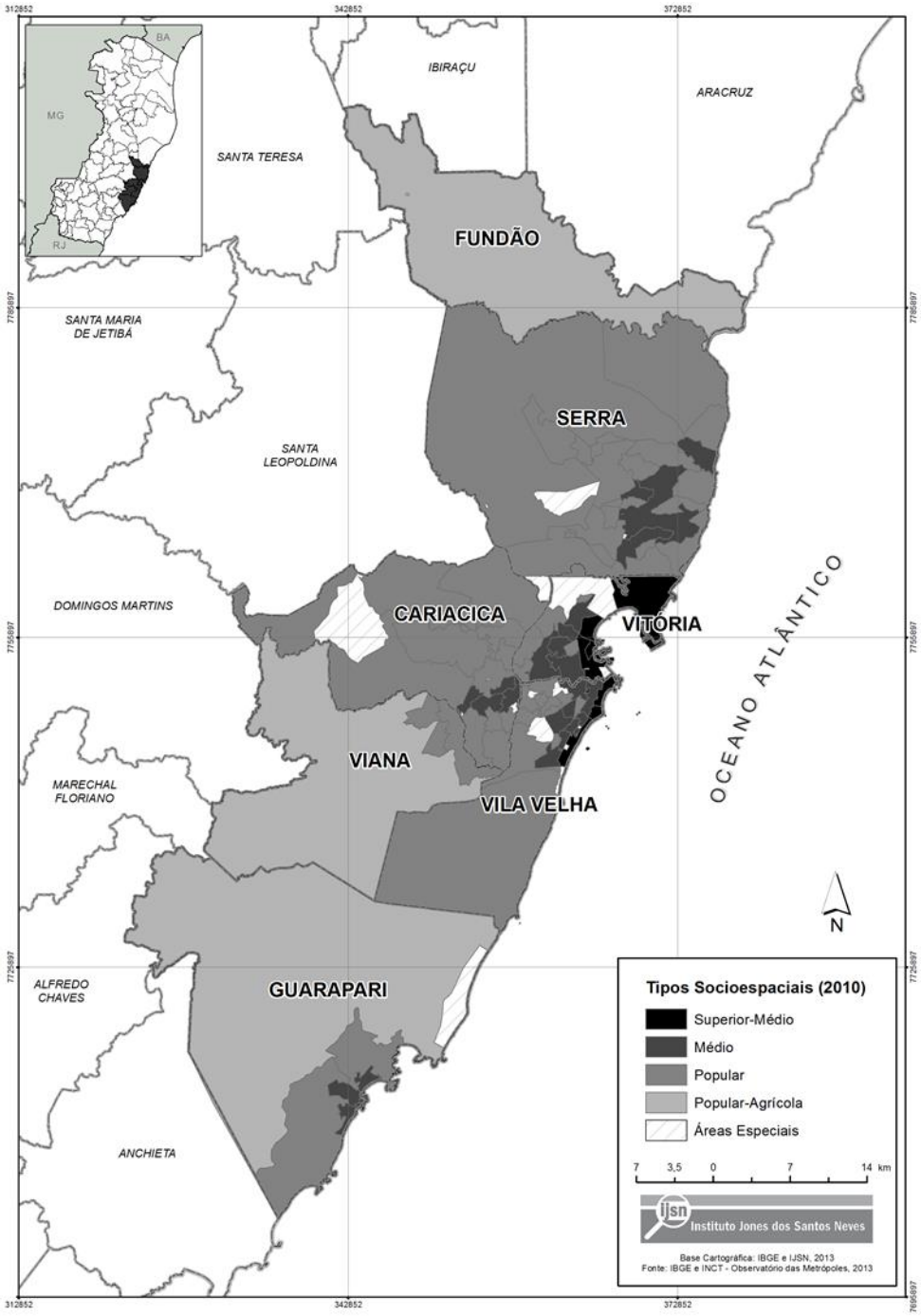
menor poder de barganha e economicamente não parecem ser capazes de se inserir na coalizão existente.

Na RMGV, habitantes ligados a estas coalizões dominantes estão muitas vezes, inseridas espacialmente nos bairros privilegiados com localização litorânea nos municípios de Vitória e Vila Velha. Também se destacam localidades de classe média em áreas centrais de Vitória (Centro), Vila Velha (Centro), Serra (Parque Residencial Laranjeiras) e Cariacica (Campo Grande). Já em referência a parte da população relacionada a menor poder decisório e de barganha, estão relacionadas aos bairros dominados, com equipamentos e serviços deficientes comparados aos bairros privilegiados, com grande maioria localizada na porção oeste do município e região de morros do entorno do Centro e imediações da Avenida Leitão da Silva. Essas regiões agrupam a maior quantidade de domicílios que se enquadram com baixo rendimento salarial (LIRA et al., 2014, p.131).

É oportuno levar em consideração a análise da tipologia socioespacial da RMGV, sendo esta elaborada pelo INCT Observatório das Metrópoles. Segundo Lira et al. (2014), este diagnóstico é realizado por meio da interpretação das Categorias Sócio-ocupacionais (CATs), com base em dados censitários para o ano 2010, sendo que a espacialização dessas informações é concretizada a partir das áreas de ponderações do IBGE. Os dados, nesse seguimento, foram submetidos à análise fatorial de correspondência e de *clusters* para obtenção de resultados da tipologia (LIRA et al., 2014).

No que concerne ao ano de 2010, a organização social da região metropolitana abarca, sobretudo, o tipo superior-médio em localidades da parte litorânea de Vitória e Vila Velha, que congregam famílias com rendimento mais alto. Em um primeiro momento, pode-se compreender que as coalizões dominantes do regime urbano, recebem influência dos tipos mais privilegiados como o superior médio, e as coalizões com menos poder de decisão estão associadas a tipos menos privilegiados, apesar de esses estarem relacionados com coalizões que atualmente ganham força, como por luta a moradia e direitos sociais.

Figura 02: Tipos socioespaciais da Região Metropolitana da Grande Vitória 2010



Fonte: LIRA et al., 2014

PANORAMA NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS)

De acordo com informações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, as PPPs correspondem a uma das possibilidades do governo para ofertar infraestrutura econômica e social à população em geral. Uma característica importante desse tipo de parceria é a divisão dos riscos contratuais entre poder público e o parceiro privado. A regulação dessas parcerias no país é realizada pela Lei nº 11.079/2004, que

institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.

O marco legal define as parcerias público-privadas como contratos administrativos de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Conforme o artigo 2º da Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004), o primeiro caso acontece, segundo a legislação, quando a concessão de serviços públicos ou de obras públicas envolverem "adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado". Já a segunda modalidade, é um contrato de prestação de serviço em que a "Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens" (BRASIL, 2004).

Dentre as principais características das PPPs, estão: o longo prazo de contrato (de 5 a 35 anos), valor mínimo referente à R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de Reais) e contratação conjunta de obras e serviços. Por mesma legislação, também foi criado o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGPPR) que tem como finalidade prestar garantias ao parceiro privado referente ao pagamento da contraprestação pelo parceiro público.

No Espírito Santo, existe o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado (PPP ES), instituída pela Lei Complementar nº 492/2009, com intuito de fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a realização dessas parcerias no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Espírito Santo, observadas as normas gerais previstas na Lei Federal e demais normas aplicáveis. Por mesma lei, também foi constituída a Gerência do Programa de Parcerias Público-Privadas (Unidade PPP), vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES). O procedimento de manifestação de interesse (PMI) é utilizado pelo Governo do Espírito Santo no sentido de estruturação de estudos referentes às PPPs e concessões. Segundo informações da Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES), tal procedimento vincula-se a orientação da participação de particulares na estruturação de projetos, o que contribui para maior interação entre Estado e setor privado.

Atualmente, dentre as PMIs em andamento, destaca-se a PMI – Projeto Novo Parque (Centro de Eventos de Carapina), que tem como objetivo realização de estudos visando à estruturação de Projeto de Concessão da área do Parque Estadual Agropecuário Floriano Varejão, localizado na Rodovia do Contorno, no município metropolitano de Serra. É considerado o maior espaço de eventos de médio e grande porte do Espírito Santo, contudo existe a necessidade de modernização da estrutura e segundo a Secretária de Estado de Turismo (SETUR-ES), busca-se revitalização, modernização, otimização, ampliação, diversificação, operação, manutenção, gestão e reversão do empreendimento.

Também, frisa-se a PMI para a realização de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica visando à estruturação de projeto de concessão de rodovias no Estado do Espírito Santo. O projeto tem intuito de desenvolver concessão para implantação, manutenção e operação dos trechos rodoviários denominados Polo Aracruz, Polo Cachoeiro e Polo Colatina. Outra PMI em destaque é a de reuso, com intuito de possibilitar tratamento de esgotos sanitários para fins de reuso industrial, compreendendo a implantação de um novo sistema de tratamento para a ETE Camburi, localizada no bairro de Jardim Camburi, município de Vitória, incluindo a desativação e

remediação do sistema atual. Hodiernamente, em referência às PPPs existentes e em estudo na RMGV, foram constatadas as seguintes:

Figura 03: Tabela de PPPs referentes à RMGV.

Nome da PPP	Área de Atuação	Ano de criação	Número de Municípios	Municípios participantes da RMGV	Situação atual
Faca Fácil	Desenvolvimento - Administração pública em geral	2013	Todos do Estado do Espírito Santo	Cariacica (Unidade fixa) Serra (Unidade fixa a ser implantada)	Vigente
PPP Saneamento Serra	Saneamento	2014	01	Serra	Vigente
PPP Saneamento Vila Velha	Saneamento	2017	01	Vila Velha	Vigente
PPP Saneamento Cariacica	Saneamento	_	01	Cariacica	Em estudo
PPP Saneamento Viana	Saneamento	_	01	Viana	Em estudo

Fonte: Núcleo Vitória – Observatório das Metrópoles/SEDES, 2018.

A PPP Saneamento Serra é vigente desde 2014 e tem prazo de 30 anos. Já a PPP Saneamento de Vila Velha tem assinatura de contrato em 2017 e mesmo prazo de vigência. Em Cariacica e Viana ainda se encontram em fase de estudo a ampliação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário.

De forma reflexiva, atenta-se para o fato de que o embrião das PPPs em âmbito brasileiro surge em torno da década de 1990, com o início da reforma gerencial, baseada, sobretudo, nos modelos anglo-saxônicos, sendo que nesse período intensifica-se o movimento de privatizações no Brasil. A busca por maior qualidade nos serviços prestados e sua eficiência acarretam nesta demanda de transferência de serviços para o setor privado, com marco regulatório pela Lei nº 11.079/2004.

Contudo, destaca-se que, atualmente, existe uma vertente crítica sobre os efeitos da privatização de serviços de saneamento, incluindo ações de remunicipalização da água, principalmente em grandes capitais europeias como Berlim e Paris, mas também em outras partes do globo, tais como cidades da América Latina, como Buenos Aires; e da África, como Moçambique. Segundo McDonald (2012), as razões para este efeito contrário são diversas, entretanto estão relacionadas principalmente a falhas da privatização da água. Para o autor, a remunicipalização deve ser uma maneira de repensar o que significa ser “público” e uma forma de revisitação de como definimos serviços de qualidade de água.

No modelo de governança capitalista atual, em que a ocorrência de parcerias com o setor privado se torna cada vez maior, existem muitos desafios. Para Greve e

Hodge (2010), dentre algumas questões, está o fato de que contratos de PPPs muitas vezes não envolvem o público e cidadãos em debates sobre os desafios futuros da governança. Além disso, é necessário atentar sobre a escolha da parceria público-privada em detrimento de outros modelos alternativos de governança que podem vir a ser mais satisfatórios. Por serem contratos de longo prazo, torna-se difícil prever fatores que podem influenciar o ambiente de governança nesse período.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este é um texto de aproximação da teoria dos regimes urbanos com o panorama empírico constatado na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). Por meio dele foram abordados alguns conceitos base e autores principais que trabalham com abordagem teórica dos regimes urbanos.

Foram tecidas, também, breves considerações sobre os regimes urbanos na RMGV à luz das pesquisas sobre as transformações na ordem urbana. Como desdobramento deste estudo busca-se detalhar melhor as principais PPPs identificadas no território da RMGV. É importante destacar a relevância das PPPs na área de atuação de saneamento em municípios da RMGV vinculadas à Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN). Nesse viés, funcionam como coalizões fortes e dominantes nesse setor a nível metropolitano, seguindo uma tendência regional e nacional. A partir da continuidade dos estudos propostos, novas pesquisas serão aprofundadas.

REFERÊNCIAS

INSTITUTO TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento 2018. Disponível em: < http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2018>. Acesso em 23 julho de 2018.

BRASIL. Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em10 de julho de 2018.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nick. Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. Antipode, v.34, p.349-379, 2002.

BRIDI, Rita. Estado terá 1ª obra privada: parceria garantirá investimentos de 700 milhões na Serra. Jornal A Gazeta, Vitória, 24 ago. 2011. Dinheiro, p.27.

CLEMENTINO, M. et al. Teoria dos Regimes Urbanos: Abordagens conceituais, desafios metodológicos: Notas do 1º e 2º Seminários sobre Regimes Urbanos, ocorrido no Observatório das Metrópoles, Núcleo RMNatal, entre os meses de março a maio de 2016. Natal: Equipe Natal – Observatório das Metrópoles, 2016.

DOWDING, KEITH. Explaining Urban Regimes. International Journal of Urban and Regional Research, v.25, n.1, p.07-19, 2001.

DOWDING, K.; DUNLEAVY, P.; KING, D.; MARGETTS, H.; RYDIN, Y. Regime Politics in London Local Government. Urban Affairs Review, v.34, n.4, p.515-545, 1999.

GREVE, C.; HODGE, G. Public–Private partnerships and public governance challenges. In: OSBORNE, S. The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge: Nova York, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da População. Disponível em: < https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em 20 de julho de 2018.
JUNIOR, A; SANTOS, A; MONTEIRO, L; BERGAMASCHI, R. A Metrópole na rede urbana brasileira e na configuração interna. In: LIRA, P.; OLIVEIRA JÚNIOR, A.; MONTEIRO, L. (Org). Vitória: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.
KANTOR, PAUL; SAVITCH, H.V. How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note. International Journal of Urban and Regional Research, v.29, n.1, p.135-151, 2005.
KANTOR, PAUL; SAVITCH, H.V.; HADDOCK S. The Political Economy of Urban Regimes: A Comparative Perspective. Urban Affairs Review, v.32, n.3, p.348-377, 1997.
LAURIA, Mickey. Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy. London: SAGE Publications, 1997.
LEO, Christopher. City Politics in an Era of Globalization. In: LAURIA, Mickey. Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Local Government in a Global Economy. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1997.
LIRA, Pablo; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson; MONTEIRO, Latussa (Org.). Vitória: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.
MCDONALD, David. Remunicipalisation Works!. In: PIGEON, Mark; MCDONALD, David; HOEDEMAN, Oliver; KISHIMOTO, Satoko. Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands. Amsterdam: Transnational Institute, 2012.
MOLOTCH, Harvey. The City as a Growth Machine: toward a political economy of place. American Journal of Sociology, v.82, n.2, p.309-332, 1976.
MOSSBERGER, KAREN; STOKER, GERRY. The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. Urban Affairs Review, v.36, n.6, p.810-835, 2001.
RIBEIRO, Luiz Cesar. Transformações da Ordem Urbana na Metrópole Liberal-Periférica: 1980/2010. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2013.
SEDES – SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO. PPP. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/programa-estadual-de-parcerias-publico-privadas>. Acesso em de 17 maio de 2018.
STONE, CLARENCE. Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1989.
STONE, CLARENCE. Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. Journal of Urban Affairs, v.15, n.1, p.01-28, 1993.
STONE, CLARENCE. The Atlanta Experience Re-examined: The link between Agenda and Regime Change. International Journal of Urban and Regional Research, v.25, n.1, p.20-34, 2001.
TOSCANO, V. N.; GERVÁSIO, D.; TRESINARI, E. M.; HEREDIA, J. A.; EVANGELISTA, T.F. A Região Metropolitana da Grande Vitória na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: LIRA, P.; OLIVEIRA

JÚNIOR, A. P. de; MONTEIRO, L. (Org). Vitória: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; INTC Observatório das Metrópoles, 2014.

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA, INSEGURANÇA JURÍDICA E SEGREGAÇÃO SÓCIO ESPACIAL: A REPLICAÇÃO DO MODELO PORTO MARAVILHA/RJ EM NITERÓI/RJ

Jorge A. Martins

Universidade Federal do Rio de Janeiro/Mobile-LAB
jorgeamartins@gmail.com

RESUMO

Operação Urbana Consorciada é instituto do direito urbanístico brasileiro positivado em 2001 na Lei Federal 10.257, sob influência de duas matrizes teóricas: francesa e anglo-americana. Na cidade do Rio de Janeiro a primeira vez em que se aplica o instituto é em 2009, na área portuária, no projeto Porto Maravilha, com mais de 800 hectares. Em 2013 os mesmos empreendedores replicaram o projeto na área central do município vizinho, Niterói, com a finalidade de gerar ao governo, cuja campanha eleitoral de 2012 foi por eles financiada, receita em torno de R$1 bilhão com a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac) de 1.200.000 m^2. Pretende-se demonstrar como esse caso distancia-se do referencial teórico do instituto, por subverter sua finalidade. Afinal, o governo municipal, para diminuir resistência ao projeto, limitou demagogicamente o potencial construtivo a 60% do permitido no Plano Diretor, induzindo, assim, o custo per capita da infraestrutura a quase o dobro em relação àquele potencial máximo. Por esse motivo, manter-se na área ficaria muito difícil para aquelas famílias com renda mensal de até 2 salários (40% da população atual da área), evidenciando-se que a elitização da cidade não seria mero impacto social do empreendimento, mas a finalidade.

Conclui-se que, comparada ao Plano Diretor vigente, a decisão do governo com a lei da OUC acaba também por promover insegurança jurídica, dada a existência da possibilidade de outorga onerosa em outros bairros a custos menores do que pretende o governo municipal arrecadar com a venda de Cepacs. De fato, como proibiu a construção de novos empreendimentos enquanto não comercializados os títulos e ainda não conseguiu oferecê-los no mercado, a demanda imobiliária reprimida passou a exercer pressão sobre o governo, que enviou à Câmara Municipal, depois de dois anos de aprovada a OUC, projeto de lei para disciplinar a outorga onerosa, justificando-o como forma alternativa para viabilizar sua proposta original. Porém trata-se apenas de suspenção do equivocado represamento da livre iniciativa, impedida que ficou de construir se não por aquisição de Cepacs. A falta de eficácia da lei da OUC resulta, pois, da imperícia com que tem atuado a Secretaria de Urbanismo e Mobilidade, motivo de ação popular impetrada por vereadores e um deputado estadual contra a aprovação da proposta oficial pela Câmara Municipal, baseando-se inteiramente nos estudos desenvolvidos por Mobile-LAB/UFRJ sobre a lei da OUC.

Palavras-chaves: Operação Urbana Consorciada; Insegurança Jurídica; Segregação Sócio Espacial; Rio de Janeiro; Niterói.

INTRODUÇÃO

Apresenta-se neste trabalho a análise crítica do projeto de lei da Operação Urbana Consorciada da Área Central de Niterói, do interesse do governo municipal e de seus financiadores de campanha em 2012 (Andrade Gutierrez, Odebrecht e OAS), com a finalidade de mostrar tratar-se de mera cópia do modelo Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, desenvolvido pelos mesmos agentes, e que subverte a finalidade do instituto. Para isso, primeiramente apresenta-se breve revisão teórico-conceitual para, em seguida, abordarem-se os dois casos.

Mukai (2008) argumenta que o trabalho “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos”, elaborado pelo Instituto Polis, é importante leitura para aqueles que se interessam sobre o tema OUC, que teve a

influência de dupla matriz político-teórica: europeia (particularmente francesa) e anglo-americana. Contudo, o modelo francês tem sido mais explorado pela academia, quando, em concreto, parece ter prevalecido para o mercado o modelo anglo-americano como a maior influência na aplicação do instituto da OUC no Brasil. Por essa razão, elege-se prioridade para, neste artigo, abordar-se resumidamente essa influência anglo-americana.

A MATRIZ TEÓRICA INTERNACIONAL QUE INFLUENCIOU A OUC NO BRASIL.

A primeira tentativa de criação de subsídios às empresas que investissem em requalificação de áreas sócio ambientalmente degradadas nos Estados Unidos deu-se em 1967 com o projeto de lei do senador Robert Kennedy, não aprovado pelo Congresso, porém, logo depois, em meados da década de 1970, dois programas surgem para subsidiar a recuperação econômica de comunidades urbanas, a saber: *Community Development Block Grants* (Subsídios para Blocos de Desenvolvimento Comunitário) e *Urban Development Action Grants* (Subsídios para Ação de Desenvolvimento Urbano) (COMPANS, 2005). Contudo, apenas no governo de Ronald Reagan (1981 a 1989), depois de terem começado a ser implantados na Inglaterra programas de subsídio a empresas, estes se tornariam efetivo instrumento para viabilização do interesse público, ampliando o uso de institutos fiscais para estimular a iniciativa privada e a construção civil, oferecendo-se contrapartidas em terrenos, infraestruturas e regras mais flexíveis para viabilizar empreendimentos em áreas estratégicas para o mercado. Foi quando se deu a instituição da *Urban Enterprise Zone* (UEZ), com regime jurídico-urbanístico diferenciado a partir de parcerias do poder público local com empresas privadas, para a promoção de projetos de desenvolvimento local (geralmente, renovação urbana).

O conceito de zona empresarial no Reino Unido ocorreu também em meados dos anos 1970, desenvolvido por Sir Peter Hall, então professor na Universidade de Reading e da Universidade da Califórnia, Berkeley, após observar experiências de "*freeports*" (Zonas Econômicas Especiais-ZEE) em Cingapura, Hong Kong e Taiwan. A ZEE é um território que tem leis econômicas e outras mais livremente orientadas para o mercado do que as leis comuns ou leis nacionais, que podem até ser suspensas dentro de uma ZEE. Essa categoria (Zona Econômica Especial), que está na origem da UEZ, é gênero que inclui, portanto, além destas, de alcance local e de natureza urbanística, as zonas francas, as zonas de processamento de exportação, os parques industriais, os portos francos, dentre outros. Normalmente o objetivo de qualquer espécie desse gênero é aumentar o investimento externo direto.

Entretanto, estudos empíricos norte-americanos sobre a eficácia, no longo prazo, das zonas empresariais na política urbana ainda apresentam resultados inconsistentes, mesmo após mais de vinte anos de observação. Estudos estatísticos usando análise de regressão produzem resultados bastante válidos. Por isso, nas duas últimas décadas, uma série de economistas e analistas políticos têm analisado UEZs, usando análise de regressão. Cinco desses estudos não encontraram aumento do emprego, enquanto três encontraram apenas um aumento temporário no emprego e na renda (HIRASUNA et al., 2005). Em que pese a falta de comprovação de eficácia dessas medidas anglo-americanas para uso de recursos públicos como subsídio a empresas que tratem de mitigar a pobreza urbana e/ou que gerem desenvolvimento urbano, têm

estado presentes no imaginário social e no ideário político em todo o mundo até porque passaram a ser combinadas também, desde o início da década de 1990, com a parceria público-privada (PPP). Mas é na Europa que esse instituto tem sido usado em larga escala, porém, desde a crise financeira unternacuinal de 2008, cada vez mais as PPPs têm sido usadas para investimentos sociais (principalmente nos setores de educação e saúde) e menos para infraestrutura.

Um sucesso reconhecido de UEZ em regime de PPP tem sido destacado na literatura: a área de *Docklands* de Londres. Em 1981, criou-se a *London Docklands Development Corporation* (LDDC) para reconstruir a área, órgão estatutário de propósito específico, nomeado e financiado pelo governo central, com amplos poderes para adquirir e alienar terras na UEZ e que também serviu como autoridade de planejamento[157].

A UEZ de Londres visava garantir a empresas receberem incentivos (incluindo o planejamento simplificado e subsídios de capital) e estarem isentas de impostos sobre a propriedade. Isso fez com que investimentos em *Docklands* passassem a ser identificados como boas oportunidades de retorno, provocando um boom imobiliário na área, com a construção intensa de uso do solo misto (residencial, comercial e serviços industriais de alta tecnologia). *Canary Wharf*, importante centro empresarial e o segundo centro financeiro de Londres, passou a ser a imagem de marca de *Docklands*, por conter muitos dos edifícios mais altos do Reino Unido, incluindo o segundo mais alto, com cerca de 1.300.000 m^2 de espaço para escritórios para aproximadamente 90.000 pessoas trabalharem[158]. p. 2057

Mas o LDDC não previu essa escala de desenvolvimento, visto que nas proximidades já havia sido desenvolvido parque de escritórios de baixa densidade quando *Canary Wharf* foi proposto com desenvolvimento semelhante. Isso gerou superoferta, de modo que os incorporadores passaram a ter problemas para vender ou alugar. O LDDC também construiu infraestrutura de bonde moderno ou VLT (*Docklands Light Railway*), que liga *Docklands* ao centro principal da cidade com custos mínimos, já que contou com a reutilização de infraestrutura ferroviária e terrenos abandonados por grande parte de sua extensão. O LDDC também construiu um túnel rodoviário e um aeroporto (todos esses elementos de projeto também estão presentes na OUC Porto Maravilha).

A OUC NO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO.

Ficou positivado no art. 32 do Estatuto da Cidade que o uso do instituto dar-se-á por lei municipal específica, delimitando a área sujeita à intervenção, desde que esteja previsto o instituto no Plano Diretor Municipal. Portanto, é requisito legal ou pressuposto de validade do instituto sua previsão no Plano Diretor com definição das áreas do município em que será permitida a OUC. No parágrafo primeiro do mesmo artigo, o legislador definiu o instituto como:

[157] Esse modelo foi adotado no Porto Maravilha. Ressalte-se que a mesma consultoria técnica que subsidiou a candidatura de Londres para os Jogos Olímpicos de 2012 foi a mesma da candidatura do Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos de 2016.
[158] Para efeito de comparação, essa área de escritórios de *Canary Wharf* equivale a menos de 58% da área de escritório de toda a OUC Porto Maravilha, no Rio de Janeiro.

> o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001).

Importante aspecto a comentar sobre a OUC refere-se ao fato de ter o legislador omitido-se quanto à iniciativa da aplicação do instituto, de sorte que não haveria impedimento, em tese, para a iniciativa privada por Proposta de Manifestação de Interesse (PMI) a partir de qualquer um daqueles atores definidos no primeiro parágrafo do art. 32, desde que a implantação do projeto ficasse sob a responsabilidade do Poder Público municipal e desde que cumprida a finalidade do instituto.

Macedo (2007) entende como ponto positivo a OUC caracterizar-se pela flexibilidade, fundamentando sua opinião no fato de que o urbanismo contemporâneo estar abandonando a planificação total do território da cidade, e, nesse contexto, a OUC constituiria alternativa eficaz para esse entendimento. Contudo, se o urbanismo, enquanto política pública, não tem conseguido dar conta do território urbano como um todo nas três últimas décadas, privilegiando zonas da cidade em razão de conveniência e oportunidades de retorno para investidores financeiros, não pode essa característica ser parâmetro para se avaliar positivamente uma política, porquanto exatamente não tratar da cidade como um todo que o urbanismo contemporâneo tem promovido aumento da segregação sócio espacial.

A questão que interessa ao planejador é, portanto: como deve ser adotado pelo administrador público o instituto da OUC de forma a contribuir para equacionamento dos principais problemas que atingem a maioria das pessoas de uma cidade? É o caso, por exemplo, do transporte e da circulação, do tratamento do lixo, da preservação da qualidade de vida e ambiental, da habitação social, etc.

O que interessa, pois, é investigar as formas pelas quais se poderia fazer com que cada operação urbana para uma zona específica, por uma ação coordenada pública, pudesse somar-se às outras intervenções com o objetivo de tratar aquelas questões ou problemas estruturais e que atingem todo o território (ou a maioria da população). E é nesse ponto que se justifica a OUC como política pública, atividade estatal. Nesse sentido, com o inciso II, do § 2º do art. 32, garantiu o legislador que o instituto da UOC pudesse ser disponibilizado também para urbanificação, permitindo-se à cidade vencer seu maior desafio: preservação ambiental e inclusão sócio espacial do território que se mantém à margem da lei (e que tende a se agravar dada a perspectiva de crescimento populacional apontada pela ONU).

E há que se destacar, ainda, que o legislador ao fazer referência ao termo “impacto ambiental” no inciso I, do § 2º do art. 32, como exigência prévia para justificar que OUCs possam promover qualquer alteração de parâmetros urbanísticos previstos na legislação, utilizou o adjetivo “ambiental” em sentido lato. Afinal, o tipo de impacto de maior relevância no meio urbano é mesmo o de vizinhança, para o qual o próprio Estatuto da Cidade disponibilizou também o instituto do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) (arts. 36 e 37), considerado requisito ou pressuposto de validade mesmo da lei específica que aprovar a operação urbana (art. 33, V). Contudo, a imensa maioria dos municípios brasileiros, até mesmo o Rio de Janeiro, não regulamentou o instituto do EIV, apesar de já estar fazendo uso da OUC com o Porto Maravilha.

Além desse requisito legal, exigiu também o Estatuto da Cidade que constará da lei específica o Plano de OUC, que deverá ter, no mínimo: I. definição da área a ser atingida; II. programa básico de ocupação da área; III. programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; IV. finalidades da operação; V. estudo prévio de impacto de vizinhança; VI. contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º. do art. 32 desta Lei e VII. forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Note-se, portanto, o caráter obrigatório da contrapartida para os beneficiários diretos das obras de melhoria, independente de iniciativa ou interesse de fato destes, aos moldes de como já ocorre com o instituto da contribuição de melhoria. De fato, a OUC representa forma alternativa aos esquemas tradicionais, por investimento direto ou concessão, realizados para a obtenção de recursos para a atividade de urbanificação. A criação do Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) foi a forma mais eficaz que o legislador encontrou para garantir capitalização antes até de serem realizadas as obras. Com a alienação do potencial construtivo, o Poder Público financia operações de urbanização e de urbanificação, sem comprometer o orçamento público. O Cepac é um valor mobiliário utilizado como meio de pagamento de Contrapartida de Outorga Onerosa de Direitos Urbanísticos Adicionais e não representa, portanto, direito de crédito contra o Município ou o órgão público coordenador da OUC. Os recursos obtidos com a alienação dos Cepacs são vinculados ao financiamento das intervenções, devendo tais recursos serem mantidos em única conta vinculada à OUC. Cada Cepac confere ao seu titular os direitos urbanísticos adicionais de acordo com uma Tabela de Equivalência de Usos, o que acaba conferindo ao mercado alto grau de liberdade.

O objetivo da emissão de Cepac é, de fato, gerar atrativo econômico para a captação de investidores, visto a garantia de concentração na área da UOC de todos os investimentos arrecadados, caracterizando-se a área de intervenção como efetivo polo de crescimento. Caso não preservado o interesse público por parte do Poder Público municipal na coordenação do projeto, acaba-se por induzir aumento da segregação sócio espacial, desde que não prevista alguma compensação, o que poderia ser almejado ao se definir uma área de tal modo abrangente que pudesse compensar a localização concentrada de atividades, empreendimentos e recursos com algum subsídio cruzado. Em outras palavras: a delimitação da área a ser objeto da OUC deve ser estabelecida de forma muito criteriosa e democrática (tema para o Plano Diretor), com ampla discussão pública (o que pressupõe a participação não apenas dos beneficiários diretos, mas da população da cidade ou de seus representantes), pois é questão preliminar e do interesse geral, dado que em razão dela é que se delimita quem deverá receber com exclusividade todos os benefícios da venda de Cepac e de tudo o que se arrecadar de investimentos, mas também arcar com os custos proporcionalmente à valorização recebida, dados os dois princípios do direito urbanístico que informam o instituto da OUC, quais sejam: a justa distribuição de ônus e benefícios e afetação da mais valia ao custo da urbanificação.

Na definição da área da OUC há que se observar, portanto, o caráter de mútua complementaridade entre áreas, verificando-se como tende a ocorrer entre a área da

intervenção e outras localidades, em razão das características do projeto, a "transferência geográfica de valor direta" (SOJA, 1983, e MARTINS, 1991), fenômeno intrínseco à instalação de um polo de crescimento, cujos indicadores evoluem acima da média do território onde se situa, conferindo-lhe posição hierárquica superior por seu desempenho relativo. A finalidade é garantir que toda a área impactada pela OUC possa ser ressarcida, no caso de impacto negativo (esvaziamento econômico ou deterioração ambiental), pelos recursos a serem aplicados exclusivamente na área da OUC. Afinal, o ônus do financiamento do projeto (inclusive de eventuais medidas mitigadoras e compensatórias) cabe exclusivamente a quem se beneficia dos investimentos arrecadados, pois se não fosse assim implicaria na subversão da finalidade da política urbana de diminuição da segregação sócio espacial, que tenderia a aumentar, se os investimentos arrecadados para financiamento da OUC fossem investidos com exclusividade na própria área, mas os custos das medidas mitigatórias fossem arcadas pelo contribuinte em geral[159].

Da mesma opinião é Saule Júnior (2004:522), que considera indispensável, para o instituto atender as diretrizes da política urbana, que o conceito de área de intervenção seja elástico o suficiente para incluir:

> [...] a concepção das Operações Urbanas Consorciadas em Área Descontinuada, o que significa abranger uma área urbana [escolhida] para potencializar as atividades imobiliárias para fins de revitalização e renovação urbana e uma área urbana ocupada por loteamentos, conjuntos habitacionais, favelas, com carência de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, de modo que os recursos oriundos dos negócios imobiliários da operação urbana sejam aplicados para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos irregulares. p. 2060

Ressalte-se o caráter obrigatório do EIV para todo projeto de OUC que permita potencial adicional de construção em relação ao fixado na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), até porque o próprio Estatuto da Cidade determinou que as metas de adensamento previstas no Plano Diretor e na LUOS fossem suportadas pela infraestrutura existente (art. 28, § 3º).

A OUC PORTO MARAVILHA COMO MODELO.

Em linhas gerais, a OUC Porto Maravilha pretende aumentar a produtividade do solo da zona portuária do Rio, com mais de 800 hectares e área total edificada de 3.099.980,40 m^2, em 2009, com 18% de uso residencial e 82% de outros usos (comercial, serviços e industrial), para 4.770.967,96 m^2, sendo 47% de uso residencial (incluindo temporário, como hotel) e 53% de uso "serviços" (escritórios). Ao todo, a área edificada aumentaria em 35%, com 47% para a densidade construída total (5.391,22 m^2/ha) e 202% para a densidade construída residencial (2.604,86 m^2/ha). A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp), instituída pela Lei complementar nº 102, é a gestora da prefeitura na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha.

Para dar suporte a esse maior adensamento, o projeto da OUC sustenta-se na abertura de novas vias locais e/ou de distribuição internas e no Binário do Porto como

[159] Adiante demonstra-se que foi exatamente isso que ocorreu no caso do Porto Maravilha.

novo eixo de circulação estrutural da Área Portuária, com três faixas por sentido. Além disso, substituiu o viaduto da Perimetral, de duas faixas por sentido, por um túnel subterrâneo, com uma faixa a mais.

Na prática, pelo método do *Highway Capacity Manual* 2000, a substituição do viaduto pela via binário resulta em aumento da capacidade de 24% (de 8.500 unidades de carro de passeio/hora/sentido para 10.500). Além desse reforço viário, os autores definiram um sistema de veículos leves sobre trilho (VLT), interligando a área da OUC ao Centro da cidade e seus principais nós da rede de transporte existente. O governo anuncia significativa transferência de viagens em automóveis para o VLT, mas a própria consultora do Município estimou-a em 8% apenas.

Os vícios do processo de licenciamento do Porto Maravilha.

No processo de licenciamento do Porto Maravilha, os órgão técnico do Ministério Público do RJ (Gate), trabalhando de forma colaborativa com a assistência técnica do Município[160], cometeu diversos erros, começando por negligenciar o rigor técnico todas as vezes em que se referiu a "cenários", com um discurso aparentemente atualizado por fazer referência à "gestão da mobilidade" como paradigma de análise, mas perdeu a oportunidade de estudar a alteração dos hábitos de viagens da população quando da demolição do Viaduto da Perimetral (e isso, sim, teria servido para construção de cenários), limitando-se a acompanhar tão somente os relatórios das contagens de tráfego que o município fazia, evidenciando-se absoluta contradição entre o discurso e a prática. Mas o pior foi ter proposto em audiência pública como solução para o problema de geração de viagens em automóveis (estimando mais de 100.000 vagas/dia) simplesmente dispensando-se incorporadores do ônus de oferta de vagas de estacionamento, visto "só retroalimentar a dependência em relação ao automóvel"[161].

p. 2061

Tal proposta simplista baseia-se principalmente na experiência europeia de desestímulo ao uso do automóvel, mas, modo geral, as cidades europeias já contam com fartos indicadores de acessibilidade por modalidades públicas, o que não é o caso das cidades brasileiras. Se o investimento em garagem foi a solução de responsabilidade sócio ambiental que o legislador no Brasil exigiu do empreendedor para mitigar impacto viário desde os anos 1960 e se somente a partir da década de 1990 desenvolveu-se a consciência dos malefícios do uso do automóvel para a qualidade ambiental, não se trata de tão somente livrar o empreendedor de arcar com sua responsabilidade sócio ambiental. Se aqui o conceito de "função social da cidade" ainda não está garantido, por não se contar com razoáveis indicadores de acessibilidade em transporte público de qualidade, o que precisa ser feito é transferir esse investimento privado exclusivo em estacionamento para modalidades sustentáveis, promovendo-se,

[160] A assistência técnica o município foi dada pela empresa Sinergia e pela ONG internacional ITDP, Ressalte-se que a CPI dos Ônibus de 2018 abordou a falta de transparência na contratação dessas consultorias. O representante de Sinergia declarou em audiência pública não existir problema em sua contratação, pois atuou durante todos os oito anos do governo Eduardo Paes sem um centavo de recursos públicos, mas sem ter conseguido esclarecer a quem, então coube a conta. Já o ITDP vale-se de uma suposta notoriedade de sua equipe internacional, porém sua equipe de consultores e executores dos serviços contratados sem licitação é constituída, em sua maioria, de jovens recém-formados de cursos superiores, parecendo não se justificar algum notório saber que justificasse a dispensa de concorrência para assinar contratos com a administração pública. Ressalte-se que tanto Sinergia quanto ITDP também estão envolvidos no caso da OUC Niterói...

[161] Adiante, mostra-se a repercussão dessa equivocada decisão no caso da OUC Niterói.

efetivamente divisão modal. A atual legislação edilícia para o uso comercial na cidade do Rio de Janeiro estabelece a obrigatoriedade de uma vaga para cada 30m^2 de área útil, induzindo uma ocupação em torno de 50% da área total construída por estacionamento.

O licenciamento ambiental da OUC Porto Maravilha retrata situação típica no Brasil de contradição à legislação federal, por desconsideração da análise de alternativas de localização e tecnológicas para a emissão de licença prévia, inclusive pelo Ministério Público como fiscal da lei.

Martins *et al*. (2016a)[162] abordaram em 2013 e 2014 em oficinas da pós-graduação do Instituto de Economia da UFRJ o licenciamento da OUC Porto Maravilha. Constataram um processo viciado, exatamente por ter o MPRJ, através do Gate, negligenciado na análise de alternativas tecnológicas e de localização (ou traçado). Sequer foi considerado esse aspecto fundamental. Em decorrência, o contribuinte – e não os incorporadores que constroem na área da OUC – está subsidiando a operação do veículo leve sobre trilho (VLT) ao custo mensal de R$ 6 milhões[163], considerado no licenciamento a medida mitigadora do potencial impacto viário do empreendimento urbanístico, por captar viagens que tenderiam a ocorrer em automóveis – o que também, ressalte-se, não ser verdade, tendo em vista que o VLT só está disponível dentro da própria área da OUC, e no Centro, para conexão com a estação das barcas na Praça XV, o Aeroporto Santos Dumont e as estações centrais do metrô. O VLT não aumenta os indicadores de acesso da metrópole à área central, mas apenas de distribuição da demanda internamente à área central! Toda essa área expandida deveria ter sido considerada na área legal da OUC Porto Maravilha (até porque de fato o foi) para efeito de divisão de encargos entre os beneficiários diretos e indiretos, como determina a lei federal 12.587/12.

Ao aplicarem a técnica de análise estrutural do método de Godet para formulação de cenários, Martins et al. (2016) também verificaram unanimidade entre os participantes daquelas oficinas quanto à falta de elementos que pudessem sustentar algum cenário de transferência modal a ponto de ter-se aprovado o projeto sem análise de alternativas de localização ou traçado. A decisão deu-se sem fundamentação técnica consistente, tendo sido marcada por excessivo otimismo quanto à propensão de transferência modal anunciada pelo governo municipal e seus parceiros privados.

A extensão das linhas de VLT para além da área da OUC é condição para execução, operação e funcionamento de forma plena daquele empreendimento urbanístico, tendo-se perdido na análise ambiental a oportunidade para a sociedade e o licenciador terem definido como alternativa de traçado ou localização a ampliação do perímetro da área até incorporar toda a extensão da nova infraestrutura e sua conexão com a rede existente, de modo a desonerar o contribuinte e prevalecerem dois princípios

[162] Vide: https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/viewFile/6441/pdf.

[163] Não está computado nesse subsídio mensal o ressarcimento que o Tesouro Municipal deverá fazer à concessionária, caso a evasão de receita seja superior a 10% dos pagantes (entre 10% a 20%: o Tesouro divide com a concessionária; acima de 20%, assume sozinho). O negócio parece bastante promissor para o operador, que oferecerá o serviço por 24h durante 7 dias/semana sem controle de acesso em 29 estações, dependendo tão somente da iniciativa do usuário validar o pagamento com cartões de tarja magnética que já vêm sendo utilizados.

informadores do direito urbanístico: “justa distribuição de benefícios e ônus da urbanização” e “afetação da mais valia ao custo da urbanização”.

A imperícia do Gate na análise de alternativas de localização e tecnológicas no licenciamento da OUC Porto Maravilha resultou em uma situação de injustiça, promovendo-se uma PPP que dispensa incorporadores imobiliários de cumprirem sua responsabilidade socioambiental ao mesmo tempo em que define o contribuinte como o fiador da PPP e tudo isso com o aval do MPRJ/Gaema, que não buscou consenso. Trata-se, pois, da subversão do princípio poluidor-pagador patrocinada pelo próprio parquet, que deveria zelar pelo interesse público[164]...

A OUC ÁREA CENTRAL DE NITERÓI.

A OUC Área Central de Niterói, inspirada no Porto Maravilha, foi instituída pela lei ordinária nº 3.061, de 03/12/2013 com a pretensão de promover a “revitalização” da área central da cidade no prazo de 20 anos. A área da OUC compreende cerca de 3,8 km², localizada na região central da cidade de Niterói, abrangendo os bairros do Centro, Ponta D'Areia, São Lourenço, Morro do Estado, Ingá, São Domingos, Gragoatá e Boa Viagem. O governo municipal e seus parceiros privados – as empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS, são citados em delações na Operação Lava a Jato da Polícia Federal[165]. O objetivo era arrecadar R$ 1 bilhão com a venda de Cepacs com direito à construção de 1.200.000 m².

Apesar de todas as críticas da sociedade feitas nas audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal à delimitação da área que desconsiderou as comunidades mais pobres, o prefeito e seus parceiros mantiveram o contorno definido no projeto de lei, quando apresentaram novo Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), conforme mostra a **Figura 1**.

p. 2063

[164] O Porto Maravilha está sendo investigado pela operação Lava-Jato da Polícia Federal em razão de denúncias de tráfico de influência para liberação de verbas públicas para empreiteiras que financiaram campanhas dos governos municipal, estadual e federal. De fato, a OUC carioca só foi possível porque a Caixa Econômica Federal comprou, com recursos do FAT, o total de 6 milhões de Cepacs, injetando nos cofres municipais os investimentos necessários para as obras, mas um ano depois ofereceu em leilão lote de 100 mil Cepacs (1,6%), tendo sido vendidos efetivamente apenas 26 mil títulos (0,4%), o que serviu apenas para legitimar uma valorização virtual do ativo em quase 120%. Não por coincidência, as mesmas empresas que financiaram a campanha do governo eleito para a cidade do Rio, também foram beneficiadas na PPP para execução das obras, e são também as mesmas empresas que também investiram na campanha do governo eleito da cidade vizinha, Niterói, tendo no primeiro dia protocolado projeto de OUC para área central daquele município, com fundamento nos mesmos elementos de projeto do Porto Maravilha (até a linha de VLT).

[165] O Núcleo Multimídia Estadão divulgou a gravação feita pela Polícia Federal, para a Operação Lava a Jato, do telefonema entre o prefeito de Niterói e o presidente da holding UTC Engenharia S.A., financiadora de sua campanha política e que está construindo outra obra no município: o corredor de BRT Transoceânico. Na gravação, o empresário chama o prefeito de “meu chefe” e marcam um almoço para discutirem a recente liberação do financiamento pelo governo federal para construção do tal corredor de BRT; disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=3Ph0dar7hWM.

Figura 1: Área da OUC e área de interesse social (em vermelho) excluída.

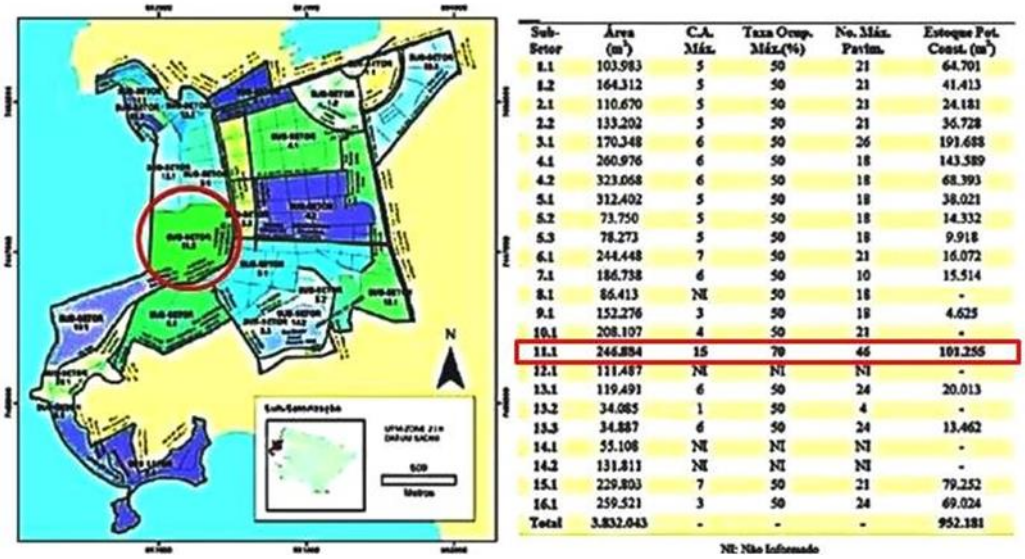
(Elaboração do autor baseado em GUTIERREZ, 2013)

Observa-se que a área marcada em vermelho, apesar de quase totalmente contornada pela OUC, não a integra. De fato, essa área é marcada por ocupações urbanas precárias (áreas de interesse social: favelas e cortiços) e é de conhecimento público que estaria instalado em um dos morros que a compõem (morro do Palácio) importante nó da rede de narcotráfico.

Seja observada, ainda, a setorização da área da OUC para alteração dos parâmetros urbanísticos: 19 setores e 24 subsetores e um destes (11.1) está quase que totalmente projetado na Baía da Guanabara, com os parâmetros urbanísticos mais permissivos de toda OUC, a saber: 40 pavimentos-tipo e 6 de entablamento (sem garagem[166]), 70% de taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento de 15 vezes a área do lote com estoque de potencial construtivo de 101.255 m^2 (**Figura 2**), adicionando-se ao território municipal e ao potencial adicional construtivo a área de 246.884 m^2 correspondente a um subsetor (11.1) criado dentro d'água.

[166] Interessante notar que depois do caso do licenciamento do Porto Maravilha, para o qual foi recomendado pela assistente técnica do Gate/MPRJ a dispensa de garagem para novos empreendimentos, no projeto da OUC da Área Central de Niterói tal recomendação já foi incorporada por seus autores.

Figura 2: Área da OUC de Niterói e a setorização com redefinição de parâmetros urbanísticos (Destaque no círculo vermelho de setor dentro da Baía da Guanabara com previsão para IAT 15 e 46 pavimentos).



Sub-Setor	Área (m²)	C.A. Máx.	Taxa Ocup. Máx.(%)	No. Máx. Pavim.	Estoque Pot. Const. (m²)
1.1	103.983	5	50	21	64.701
1.2	164.312	5	50	21	41.413
2.1	110.670	5	50	21	24.181
2.2	133.202	5	50	21	36.728
3.1	170.348	6	50	26	191.688
4.1	260.976	6	50	18	143.589
4.2	323.068	6	50	18	68.393
5.1	312.402	5	50	18	38.021
5.2	73.750	5	50	18	14.332
5.3	78.273	5	50	18	9.918
6.1	244.448	7	50	21	16.072
7.1	186.738	6	50	10	15.514
8.1	86.413	NI	50	18	-
9.1	152.276	3	50	18	4.625
10.1	208.107	4	50	21	-
11.1	246.854	15	70	46	101.255
12.1	111.487	NI	NI	NI	-
13.1	119.491	6	50	24	20.013
13.2	34.085	1	50	4	-
13.3	34.887	6	50	24	13.462
14.1	55.108	NI	NI	NI	-
14.2	131.811	NI	NI	NI	-
15.1	229.803	7	50	21	79.252
16.1	259.521	3	50	24	69.024
Total	3.832.043	-	-	-	952.181

NI: Não Informado

(Elaboração do autor baseado em GUTIERREZ, 2013)

Ressalte-se, contudo, que as únicas propriedades desse setor são o Shopping Bay Market, a estação desativada de catamarãs da Transtur e a estação das barcas Rio-Niterói, explorada pelo Grupo CCR, cujo controlador é uma das empresas autoras da proposta (Andrade Gutierrez), evidenciando-se de forma inequívoca o interesse de exclusividade para um dos autores do plano do direito de construção de quatro torres entre 26 e 46 pavimentos e um shopping center onde atualmente se encontra a estação aquaviária (**Figura 3**).

Figura 3: Landscape projetado, com quatro torres de até 46 pavimentos em terreno explorado por um dos autores do plano.

(Fonte: GUTIERREZ, 2013)

A crítica geral das instituições (Ministério Público, universidades, sindicado das empresas da construção civil, etc.) em relação à OUC de Niterói tem-se dado no sentido de que:

> o projeto de lei caracteriza-se por um conjunto de propostas elaboradas fora do governo pelos parceiros privados como um pacote fechado, insensível às críticas, mas também contraditório, incoerente, mal fundamentado, não disponibilizando sequer todos os indicadores objetivos necessários que pudessem caracterizar cumprimento das exigências legais" (MARTINS, 2013, p.5).

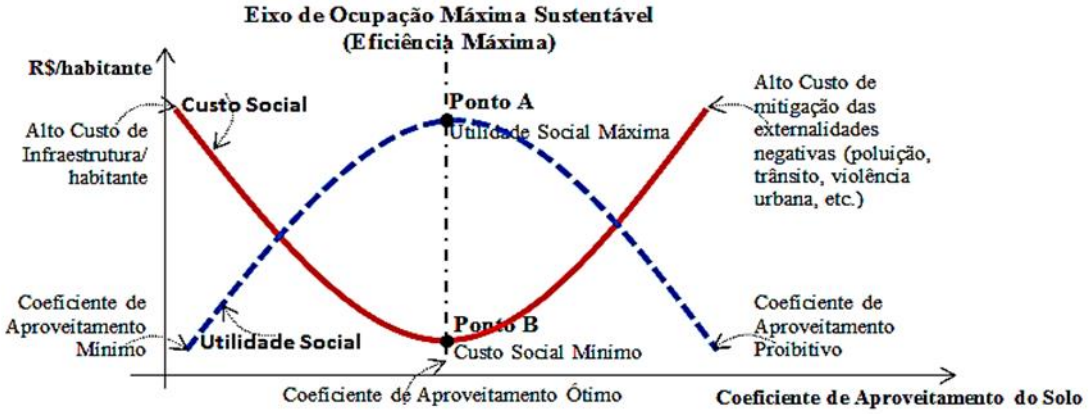
Demonstra-se um projeto contraditório, pois aumenta a participação relativa da área central no espaço urbano, com a concentração de investimentos e empregos, quando, por outro lado, propõe diminuir as viagens motorizadas para o centro. Também desconsidera o fato da área ser uma das principais centralidades da metrópole, contrariando o princípio da OUC de investir em áreas degradadas economicamente. Demonstra ser um projeto incoerente porque apresenta total desconexão com o Plano Lerner, elaborado para ser projeto básico da licitação de ônibus de 2012. Apresenta-se como um projeto mal fundamentado e sem indicadores precisos e objetivos, devido ao distanciamento entre a realidade e o que foi proposto, tendo desconsiderado impactos urbanos, ambientais e econômicos, carecendo de requisitos técnicos para sua aprovação, como a demonstração de proporcionalidade entre o adensamento e a infraestrutura, capaz de conferir lastro à proposta, como determina o art. 28, § 3º do Estatuto da Cidade e a Comissão de Valores Mobiliários, razão pela qual até hoje o Município não conseguiu emitir Cepacs, tendo sido necessária três anos depois a promulgação da Lei nº 3.236/2016 que regulamentou a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso do Solo para dar conta de atender a demanda reprimida: investidores que já vinham elaborando planos de construção no centro de Niterói, antes da iniciativa da OUC, cuja lei que a instituiu proibiu novas construções que não fosse por aquisição de Cepacs.

Mas a principal crítica vem dos incorporadores locais: argumentam não haver para eles interesse nos Cepacs quando se tem em outros bairros da zona sul da cidade a possibilidade de uso da outorga onerosa com melhores indicadores de rentabilidade, o que denota insegurança jurídica para a sociedade e o mercado em razão de não ter havido sequer discussão com empresas locais, o que reforça a ideia do plano para atender interesses exclusivos de seus autores.

A FALÁCIA DO GOVERNO AO REDUZIR NA OUC 40% DO POTENCIAL CONSTRUTIVO TOTAL PREVISTO NO PLANO DIRETOR.

Para minimizar críticas e oposição ao projeto, o governo municipal propôs a redução de 40% do total do potencial adicional construtivo previsto no Plano Diretor de Niterói, isto é, de 2.000.000 m² para 1.200.000 m². Essa estratégia mostra-se ilegítima, visto não terem sido efetivamente estudados os limites de capacidade de suporte ambiental da infraestrutura existente. A Figura 4 demonstra a relação custo/utilidade em face do coeficiente de aproveitamento do solo.

Figura 4: A eficiência máxima na ocupação do solo urbano.



Fonte: Martins, 2013, p. 46

A curva tracejada azul ("U" invertido) representa a utilidade social da urbanização e a curva em linha contínua vermelha (em forma de "U"), o custo social da urbanização. No eixo vertical, o custo per capita de construção e manutenção da infraestrutura; no eixo horizontal, a densidade urbana retratada pelo coeficiente de aproveitamento do solo urbano. Esta tem seu ponto ótimo para uma ocupação sustentável quando o ponto A (coeficiente de aproveitamento máximo sustentável) corresponde ou projeta-se sobre o ponto B (custo/utilidade mínimo). Tem-se aí a eficiência máxima na cidade, obrigação para o administrador público. Quanto menor a densidade em relação ao ótimo, maior tende a ser o custo da infraestrutura per capita; e quanto maior, maiores os custos de mitigação de seus impactos negativos.

p. 2067

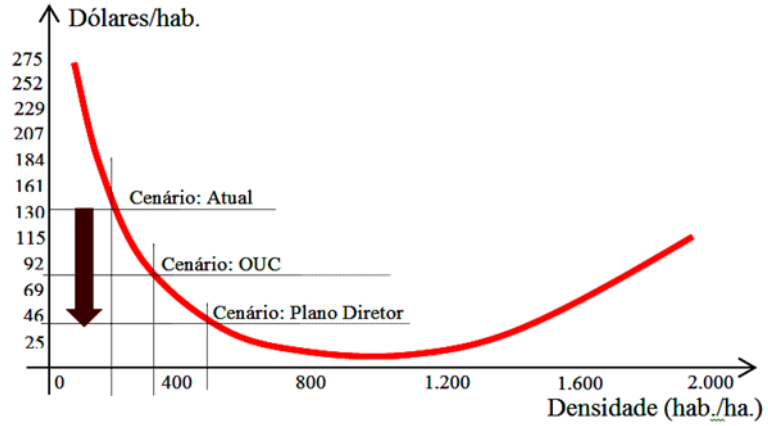
No caso da OUC de Niterói, o Plano Diretor define um potencial construtivo máximo de 2 milhões de m², que, em tese, seria o ponto ótimo em relação ao qual o governo abre mão de 40%, isto é, afastando-se significativamente do ponto de eficiência máxima de ocupação, correspondente ao custo mínimo por habitante, com a maximização da cidade enquanto espaço democrático, visando o critério "modicidade" da oferta de serviços públicos.

Para verificar o impacto da decisão, 3 cenários foram considerados: a situação atual da área (sem a OUC), a proposta da prefeitura com a OUC (com 1,2 milhões de m² de potencial construtivo adicional) e a hipótese de aproveitamento máximo do disposto no Plano Diretor (2 milhões de m² de potencial adicional). Atualmente, aproximadamente 40.049 pessoas habitam a área. Com a OUC, a população total passaria a ser de 75.908 hab. (17.323 hab. saindo e 58.585 hab. entrando). Se considerado o potencial máximo construtivo previsto no Plano Diretor, estima-se que esse número chegasse a 103.361 hab. Tem-se como resultado líquido final da estimativa de densidade urbana: (i) 170hab./ha. na situação atual; (ii) 330 hab./ha. com o projeto da OUC e (iii) 440 hab./ha. no Plano Diretor. Pelo modelo de Mascaró (1979), que correlaciona custo da infraestrutura e densidade, tem-se, em relação à situação urbana atual, que o projeto da OUC tende a reduzir o custo por habitante em torno de 40%, mas o Plano Diretor reduz ainda mais (70%), aproximando-se da eficiência ótima, como demonstrado no gráfico a seguir (**Figura 5**).

Observa-se, pois, que ao desconsiderar 40% do potencial construtivo previsto no Plano Diretor, o governo dobra os custos de implantação da infraestrutura necessária

para o projeto. Como a OUC tem como princípio atrair investimentos para serem aplicados exclusivamente dentro de seu perímetro, pelo princípio de reciprocidade impõe-se que os custos sejam distribuídos também entre proprietários, moradores e beneficiários. Assim, a população de até 2 salários mínimos mensais, que corresponde a 40% da população local, tenderia a sofrer "expulsão branca", por mostrar-se insustentável manter-se numa área que valoriza.

Figura 5: Custo de infraestrutura/habitante para os 3 cenários analisados.



Fonte: Martins, 2013, p. 47, com fundamento em Mascaró (1979).

DA QUEBRA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.

p. 2068

O projeto da OUC não deveria derrogar o Plano Diretor e o Plano Urbanístico Regional das Praias da Baía e, uma vez aprovado, tenderia a promover grande controvérsia acerca de direitos dos interessados, dada a situação sui generis em matéria urbanística que passaria a ocorrer, ou seja, a instituição implícita de três tipos de potencial construtivo, a saber:

1. Um potencial construtivo básico, direito do proprietário, previsto no Plano Diretor e no PUR de forma diferente do projeto da OUC;
2. Um potencial adicional construtivo convertido em títulos e disponibilizados no mercado, equivalentes, segundo a Prefeitura, a 60% do potencial adicional total que passaria a ser direito dos adquirentes de Cepacs (investidores) ou outorga onerosa (construtores), que é o objetivo da OUC, e
3. Um potencial adicional remanescente, da ordem de 40% do potencial máximo disposto no Plano Diretor, cuja titularidade não ficou expressa e que poderia vir a ser objeto do mercado também na forma de outorga onerosa, com base no Plano Diretor e no PUR Praias da Baía, ou do interesse da própria administração para suas próprias realizações ou, ainda, reserva de potencial adicional irregular (já que "a descoberto") que poderia vir a ser objeto no futuro de nova OUC retificadora dos problemas não resolvidos (e até agravados) pela iniciativa ora em análise, tal como ocorreu na OUC Faria Lima, em São Paulo.

Verifica-se, pois, confusão ou turvação que parece ser promovida pelo projeto de lei que impediriam clara interpretação dos textos de lei, que passariam a colidir, ameaçando a segurança jurídica de legítimos interesses diversos, isto é, de

incorporadores imobiliários, de investidores adquirentes de Cepacs e de comunidades urbanas.

De fato, a insegurança jurídica do caso em tela resulta do princípio de que, no Direito Urbanístico, diferentemente do que se tem como regra geral na matéria cível, que a lei especial posterior derroga a lei anterior geral naquilo que dispuser em sentido contrário, mas isso não pode acontecer com os planos urbanísticos; um plano ou projeto urbanístico posterior ao plano urbanístico geral (Plano Diretor) não o revoga no que dispuser em sentido contrário, pois uma vez não recepcionado por aquele, subentende-se nulo, juridicamente inválido, no conteúdo que não estiver em harmonia, pois esta se perde cada vez que uma nova lei específica para uma área é proposta, desconsiderando-se o "territorial integral", que deixa de ser tratado com objetividade e clareza.

Sem dúvida, regras ou ordens que deixam de ter objetividade ou clareza são, para José Joaquim Gomes Canotilho, a principal ameaça à estabilidade jurídica para o mercado e para a sociedade, razão pela qual questões estruturais da política urbana não devem submeter-se com facilidade às variações político-conjunturais, características do mercado, porque:

> "não devem poder ser arbitrariamente modificadas, sendo apenas razoável a alteração das mesmas quando ocorram pressupostos materiais particularmente relevantes" (CANOTILHO, 2000:264).

p. 2069

Afinal, alterações da lei que não se sustentam em debates políticos nos quais os valores de diferentes segmentos sociais emerjam naturalmente, revelando-se conflitos de interesses para os quais há que buscar um pacto social, rompe com a estrutura tridimensional realeana do Direito – fato, valor e norma – prejudicando a previsibilidade em relação ao futuro para o mercado e para a sociedade, isto é, nas palavras de Canotilho (2000:264), contrariando "*a exigência de certeza e calculabilidade, por parte dos cidadãos, em relação aos efeitos jurídicos dos atos normativos*"[167].

CONCLUSÃO

As duas primeiras experiências fluminenses de aplicação do instituto da Operação Urbana Consorciada – a OUC Porto Maravilha e a OUC Área Central de Niterói – revelam um quadro desalentador, marcado por uma prática de vícios e imperícia dos agentes envolvidos, a saber:

- Evidente caráter patrimonialista dos dois casos, com nítida confusão de interesses público e privado, garantindo-se vantagens para terrenos e/ou empreendimentos (VLT) dos investidores de campanhas dos governos eleitos;

[167] Para Silva (2004) a segurança jurídica também tem um sentido amplo e em sentido estrito. No primeiro, refere-se ao sentido geral de garantia, proteção ou estabilidade da situação ou das pessoas; em sentido estrito, refere-se ao sentido de garantia dos negócios jurídicos, que decorreria do conhecimento prévio à relação jurídica de que esta prevalecerá, ainda que alterada a base legal sob a qual se instituiu. O debate jurídico sobre o princípio da proteção da confiança legítima – desenvolvido pela jurisprudência, aprovado pela doutrina e entendido como desdobramento da segurança jurídica –, ligado à defesa dos cidadãos contra o arbítrio estatal, também tem sido afirmado sob a égide da Constituição de 1988 pelo STF (MAURER, 2001: 67).

- Evidente a falta de efetiva cultura de participação social, através da qual poderiam ser promovidos amplos debates e busca de consensos, nem mesmo a atuação do Ministério Público foi capaz de propiciar maior qualidade dos debates;
- Falta de rigor e competência na verificação dos aspectos técnicos, seja no que se refere aos estudos de impactos de vizinhança, seja na avaliação de alternativas de localização ou traçado que pudesse servir para o administrador público justificar a decisão, seja, ainda, na contratação de assistência técnica com transparência e notório saber que justificasse a dispensa de licitação;
- Má qualidade dos planos, descolados da finalidade teórica e legal do instituto com subversão de princípios jurídicos fundamentais (poluidor-pagador, justa distribuição de ônus e benefícios e afetação da mais valia ao custo da urbanificação).

Depreende-se, pois, desse quadro a perspectiva de falta de segurança jurídica tanto para as comunidades urbanas quanto para empreendedores, por ausência de seus dois pressupostos: estabilidade e previsibilidade, impactando-se negativamente a cidade. Diante das incertezas, deixa de interessar ao mercado o investimento na OUC à espera de alguma liquidação do estoque de potencial adicional de construção.

REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Brasília, DF. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acessado em: 23 nov. 2018.

CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina. 2000.

COMPANS, R. Empreendedorismo urbano. Entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora Unesp. 2005.

GUTIERREZ, A.; ODEBRECHT e OAS. Relatório de Impacto de Vizinhança da OUC-Área Central de Niterói. Niterói. 2013. Disponível em: http://camaraniteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/b20a76eb191fb3f2a7fab7548901505ab243f52c.pdf. Acessado em: 15 mar. 2017.

HIRASUNA D. e MICHAEL, J. Enterprise Zones: A Review of the Economic Theory and Empirical Evidence, Policy Brief - Minnesota House of Representatives - Research Department. 2005.

MACEDO, Mariana Michel de. Operação Urbana Consorciada: uma alternativa para a urbanificação das cidades. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná. 2007.

MARTINS, J. As regras da metrópole: campo urbanístico e ordem social na Região Metropolitana de São Paulo. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UNB), Brasília. 2006.

MARTINS, J.A.; CHACUR, M.R.P.; NUNES, N.L.A. Tomada de Decisão no Licenciamento Ambiental da OUC Porto Maravilha/RJ sob a Ótica da Avaliação Estratégica e da Análise Hierárquica Multicritério. In Economic Analysis of Law Review (pp. 387-416), V. 7, nº 2. 2016a

MARTINS, J. A.; COUTINHO, R. B.; RAITANO, F. C. DOT – Niterói/RJ: replicação do modelo Porto Maravilha para promoção de segregação socioespacial. XIX CLATPU. Montevideo. 2016b.
MARTINS, Jorge Antônio. O Papel Oculto do Transporte no Espaço Subdesenvolvido. Dissertação de Mestrado PET/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro. 1991.
———. Segundo relatório de análise crítica da complementação do Estudo de Impacto de Vizinhança da OUC – Área Central de Niterói (Projeto de Lei no 193/2013). Rio de Janeiro: 2013. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0B7VLMZrxlcWpd1A0QktCNlNyUFU/view Acesso em: 31 jul. 2016.
———. Operaçao Urbana Consorciada, Insegurança Jurídica e Segregaçao Sócio Espacial: o Caso de Niterói/RJ. Anuario de Espacios Urbanos, Historia, Cultura y Diseño. Núm. 24. 37 pp. 2017.
MASCARÓ, Juan Luis. Custos de infraestrutura: um ponto de partida para o desenho econômico urbano. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 1979.
MAURER, H. Elementos de Direito Administrativo Alemão. Trad. de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001.
MUKAI, T. Operações Urbanas Consorciadas. Porto Alegre: Juris Plenum. 2008.
SALES, P.M.R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica. Vitruvius. 2005. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/481. Acesso em: 31. Jul. 2016.
SAULE JÚNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2004.
SILVA, J. A. Constituição e Segurança Jurídica. In Rocha, Carmen Lúcia Antunes (Org.). Constituição e Segurança Jurídica: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2ª. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum. pp. 21. 2004.
SOJA, E. W. Uma Concepção Materialista da Espacialidade. In Becker, B. Abordagens Políticas da Espacialidade (pp. 22-74). Rio de Janeiro: UFRJ, Departamento de Geociências, pp. 22 – 74. 1983.

A FINANCEIRIZAÇÃO NO 4º DISTRITO: GENTRIFICAÇÃO E PARCERIAS PÙBLICO –PRIVADA NO BAIRRO FLORESTA

Dra Vanessa Marx

PPGS/UFRGS
vanessa.marx@ufrgs.br

Ms Gabrielle Araujo

PPGS/UFRGS
gabie.araujo@gmail.com

Luiz Henrique Apollo

PPGS/UFRGS
luizhapollo@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa como o processo de financeirização das cidades está impactando o município de Porto Alegre/RS. Neste sentido, tem como objetivo principal descrever as relações complexas, convergentes e/ou contraditórias 'que vem sendo estabelecidas entre os atores sociais na zona do 4º Distrito, especificamente no bairro Floresta. Este território, que fez parte da antiga zona industrial da cidade, caracteriza-se, na atualidade, por ser lócus de importantes transformações urbanas, levadas a cabo por atores com distintos papéis e interesses sociais, políticos e econômicos.

Considerando que este trabalho tem como foco as relações que estão se estabelecendo no Bairro Floresta a partir das lentes da financeirização da cidade, o recorte analítico delimitado abrange atores públicos e privados engajados em projetos urbanos visando a transformação deste território.

Para tanto, o trabalho utiliza-se de um conjunto variado de fontes de informação, entre as quais: dados gerais sobre a cidade MUNIC (IBGE) e Observa POA, site oficial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), site oficial do Sindicato da Indústria e Construção Civil do Rio Grande do Sul (Sinduscon-RS), reportagens de jornais locais, notícias e propagandas de empreendimentos nos sites de imobiliárias e construtoras, entre outras. A identificação das iniciativas e empreendimentos foi submetida a uma análise crítica, de caráter qualitativo, que descreve quem são os atores, como atuam, suas agendas e os arranjos políticos estabelecidos.

A discussão deste trabalho estrutura-se a partir de referenciais teóricos que abrangem os temas da globalização, financeirização e gentrificação (CHESNAIS, 2002; CASTELLS, 2003; HARVEY, 2005; SMITH, 2007; SASSEN, 2000, 2016; VAINER, 2011; ROLNIK, 2015). Essa teoria justifica-se pela relação que se estabelece do processo global de criação de modelos de urbanidade e de revitalização que gentrificam áreas provocando uma financeirização da cidade (ROLNIK, 2015).

Em termos concretos, o bairro Floresta, localizado na região central de Porto Alegre, e encontra-se na abrangência do 4º distrito passa por essa relação. Esta é a região que abrigou a zona industrial da cidade, por isso é considerada importante no desenvolvimento fabril que, posteriormente, sofreu um processo de abandono e degradação. Na última década, esta passou novamente a ser lócus de proposição de projetos urbanos que visam reestruturá-lo como território de desenvolvimento social, econômico, cultural e tecnológico.

Essas intervenções ocorrem a partir dos problemas ocasionados pelas parcerias público-privadas que estão associadas ao processo de financeirização cuja consequência mais grave é o risco de expulsão de atores sociais do bairro (antigos moradores, pequenos comerciantes, prostitutas, catadores, entre outros) que não convergem com os interesses do capital privado.

Este trabalho parte da hipótese de que as intervenções que estão ocorrendo no bairro Floresta, embora sejam diversas e produto de distintos atores sociais, políticos e econômicos, apontam para a configuração de um projeto hegemônico associado ao processo de financeirização da região e da urbe como um todo. Além desta problemática, o bairro Floresta possui a particularidade de fazer fronteira ao bairro Moinhos de Vento, zona nobre da cidade.

Os investimentos realizados e em andamento aproveitam a desvalorização dos lotes onde haviam grandes indústrias, apostam e promovem parcerias com a prefeitura para diversas construções de complexos imobiliários.

Além disso, outros empreendimentos estão atrelados a novas tendências mundiais de morar e trabalhar, relacionadas a criação de uma rede conectada e aglomerada de profissionais da economia criativa. Como projeto mais atual das entidades privadas interessadas e o poder público foi a elaboração do Masterplan, que tem como inspiração o modelo do 22@ de Barcelona.

Como este trabalho faz parte de uma pesquisa mais abrangente sobre o 4º Distrito neste artigo buscamos identificar a dinâmica dos atores e das iniciativas que vêm sendo desenvolvidas no bairro Floresta, dando ênfase a abordagem que seguirá com o trabalho de campo.

Em face a isto na primeira parte buscaremos introduzir alguns elementos que estão sendo decisivos para a produção de conflitos imanentes na área entre eles a financeirização e gentrificação, atreladas a dinâmica da globalização nas cidades. Na segunda parte buscaremos, a partir do histórico do 4º Distrito, identificar como foi a formação desta área da cidade, seus atores e formas de articulação (lobby empresarial, atores internacionais, economia criativa, lutas pelo direito à cidade). Na última parte do artigo, nos dedicamos especificamente ao bairro Floresta e sua dinâmica própria a partir da concepção do distrito criativo, com potencial de internacionalização e com desenvolvimento da área sob a perspectiva de um novo tipo de regime urbano relacionado ao urbanismo moderno e com uma dinâmica acelerada de parcerias público-privadas no território.

FINANCEIRIZAÇÃO E GENTRIFICAÇÃO NAS CIDADES

O capital e o trabalho circulam com mais facilidade entre as regiões e os países criando um desenvolvimento geográfico desigual (HARVEY, 2006) e o contexto mundial vem sendo marcado pelo fenômeno da globalização. Os fatores econômicos se apresentam como a variável principal, ficando o poder político algumas vezes refém da economia onde a expressão máxima se traduz na subordinação de alguns Estados às forças do capital, das empresas transnacionais e dos mercados financeiros.

O interesse em estudar os atores sociais e o ativismo urbano surge pelo crescente cenário de conflito com a financeirização das cidades. Os megaeventos aceleraram a política de financeirização de algumas cidades brasileiras, criando políticas de exceção no Brasil para a captação de recursos internacionais para a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. As cidades sede da Copa do Mundo, entre elas Porto Alegre, e dos Jogos Olímpicos se transformam nas chamadas cidades de exceção, ou seja, uma forma nova de regime urbano (VAINER, 2011). As forças contraditórias e convergentes entre o global e o local se apresentam no cotidiano das cidades do Brasil e do mundo e o avanço da globalização neoliberal vem reduzindo a capacidade de regulação do Estado-Nação transferindo parte de seu protagonismo a diversos atores, entre eles as cidades. As cidades globais e as empresas transnacionais tornam-se *global players* neste sistema (SASSEN, 2000). A crise financeira de 2008 iluminou este fenômeno, pois afetou os Estados e as cidades, principalmente em relação às políticas públicas de habitação e de mobilidade urbana. Como desenvolve Fix (2011, p. 185):

> "As maiores transformações recentes no setor imobiliário vieram da combinação entre fundos públicos e capital financeiro internacional, e não de mecanismos de securitização imobiliário que começaram a ser introduzidos no Brasil".

As disputas na cidade por meio de democratização dos usos e do espaço público são cada vez mais acirradas. As ocupações por moradia nas zonas centrais das urbes tornam-se um meio de reivindicação e de alerta sobre o déficit urbano e sobre as desigualdades e o ativismo urbano coloca em evidência a exclusão promovida pelo sistema neoliberal e a necessidade de lutar pelo direito à cidade (LEFEBVRE, 2001; HARVEY, 2014). Para lidar com estas disputas surge a ideia do planejamento conflitual (VAINER et al., 2013) em contraponto ao planejamento estratégico ligado a ideia da iniciativa privada e das empresas transformando a cidade em mercadoria (ARANTES, VAINER E MARICATO, 2000).

A questão urbana no Brasil é um tema de suma importância em um país de dimensões continentais e com a maioria da população vivendo nas cidades. Os movimentos sociais de luta pela moradia e por bairros historicamente estabelecem estratégias de enfrentamento, através das ocupações e/ou estratégias de cooperação dentro das instituições através da participação nos canais institucionais de participação. Esta dialética produz na cidade ciclos de confronto onde a cidade se configura como um sistema de classe, um sistema político, um sistema institucional de investimento e um sistema de troca com o exterior (CASTELLS,1983). A abordagem marxista esteve sempre muito presente na fundamentação das pautas do movimento social urbano, de seu ativismo e do diagnóstico sobre a exclusão e sobre o acesso à terra e a moradia (KOWARICK, 1979; CASTELLS, 1983; HARVEY, 2014; LEFEBVRE, 2001).

No Brasil a financeirização se expressa também através das parcerias público-privadas. No município de Porto Alegre, onde se localiza o bairro Floresta e o 4º Distrito, a legislação que institui as Parcerias Público-Privadas (PPPs) é de 2005. A lei 9.875/2005 define as PPPs como contratos administrativos de concessão, que podem ser de duas modalidades: patrocinada ou administrativa, sendo que a primeira envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado além da cobrança de tarifa dos usuários, e a segunda se refere a prestação de serviços para a Administração Pública, direta ou indiretamente.

Uma das tendências resultantes dessa associação entre parcerias público-privadas como expressão da financeirização é o risco de expulsão de parte dos moradores do bairro, em particular da classe trabalhadora, os quais não correspondem aos interesses dos projetos de reestruturação urbana delineados nessas parcerias. As propostas de transformações políticas, econômicas e sociais associam-se, assim, a um processo de gentrificação.

Smith (2007) trata o processo de gentrificação como uma nova fronteira urbana que combina dimensões econômicas e espaciais para o desenvolvimento de uma forma peculiar. Conforme o autor, à base espacial, a expansão econômica ocorre pela diferenciação interna do espaço geográfico, de modo que a produção atual do desenvolvimento geográfico é um processo acentuadamente desigual (Smith, 2007).

A nova fronteira urbana é definida por dois aspectos principais: o econômico (lucratividade) e o escalar (diferenciação), associados à acumulação e expansão do capital. Desse modo, "a gentrificação e a renovação urbana representam o exemplo

mais desenvolvido da rediferenciação do espaço geográfico com vistas a acumulação do capital" (Smith, 2007:19).

Um dos aspectos percebidos no processo de gentrificação é a transformação de uso de antigas áreas industriais, onde ocorreu a remoção de estruturas industriais obsoletas (isto significando também desvalorizadas), tais como fábricas, depósitos e ancoradouros, locais onde muitos dos moradores dos cortiços haviam, um dia, trabalhado (Smith, 2007:23).

Decorrentes do movimento do capital para áreas centrais, essas transformações provocam mudanças geográficas e de estilo de vida. Um dos exemplos desse processo é o caso de Soho, nos anos de 1960, na área de Lower Manhatan. Citando a análise feita por Zukin (1982a, 1982b), Smith (2007) trata da problemática da apropriação do capital das lutas travadas em nome da preservação histórica e das artes. Contra a transformação de antigos armazéns, ancoradouros e moradias de trabalhadores em edifícios centralizados, verticalizados, financeirizados e de alta tecnologia, Soho logrou ser zoneado como um distrito de artista. Entretanto, como aponta Zukin, isso representou uma estratégia alternativa (envolvendo diferentes frações de capital) para a "recapitalização" da Lower Manhattan. Conforme Smith (2007), a concentração de artistas no SoHo, hoje, é mais uma fachada do que a causa da popularidade da área. Isto fica evidente na exploração do simbolismo artístico da área na publicidade imobiliária agressiva (2007:28).

Se, do ponto de vista do movimento do capital, a gentrificação é vista como "uma fronteira na qual fortunas são criadas", contudo para os moradores das áreas e suas comunidades, a fronteira é antes política do que econômica: "Ameaçados de serem desalojados pelo avanço da fronteira da lucratividade, a questão para eles é lutar pelo estabelecimento de uma fronteira política por trás da qual moradores da classe trabalhadora possam retomar o controle de seus lares: existem dois lados em qualquerfronteira". (Smith, 2007: 29).

No caso do 4º Distrito os riscos de gentrificação são enormes, principalmente no bairro Floresta onde artistas tem se estabelecido e criado uma dinâmica própria neste território que tem atraído os investidores privados e o capital imobiliário como veremos a seguir.

4º DISTRITO: UM TERRITÓRIO HISTORICAMENTE INFLUENCIADO PELA DIVERSIDADE DE AGENTES

O 4º distrito vem sendo alvo de discussões sobre a necessidade de transformá-lo. Para se compreender a sua construção territorial é necessário fazer um breve histórico de sua formação socioespacial. A área que atualmente compreende os bairros da Zona Norte de São Geraldo, Navegantes, Farrapos, Floresta, Anchieta, São João, Passo D'Areia e Humaitá, localizados na entrada da cidade (conforme mapa abaixo), começou a ser ocupada em 1824 pelos alemães e outros imigrantes que chegaram à Porto Alegre a fim de se instalar na região de São Leopoldo. A área, portanto, servia como fluxo de mercadorias e pessoas em direção ao norte, o que propiciou a instalação de moradias e comércio na região.

Figura 1: Área 4º distrito

Fonte: PMPA

Essa antiga região portuária que estende seus braços até o centro da capital divide o seu espaço com estrangeiros de diversas etnias que aportavam atraídos pelo crescimento da cidade e pelas oportunidades que oferecia. Ela se modificou intensamente a partir do início do século XX com o processo de industrialização, quando as chaminés tomaram lugar das antigas chácaras principalmente nos ramos de alimentação, metalurgia e têxtil (TITTON, 2012). p. 2077

As residências encontravam-se principalmente em tipologias de casas em fita e de vilas operárias, próximas às indústrias. A construção de ferrovias e transporte fluvial intensificou ainda mais o comércio e a vinda de imigrantes à cidade que ocupavam moradias próximas ao local de trabalho em conjuntos construídos e explorados de aluguel pelos donos das fábricas, bem como através de linhas de crédito de financiamento do Estado ou pelo mercado imobiliário devido ao alto valor que já se destinava ao espaço. Em busca de oportunidade, há uma proliferação de loteamentos irregulares e habitações precárias próximas às fábricas, ocasionadas pelo grande contingente populacional devido ao êxodo rural da década de 40 e 50 no estado. Ao mesmo tempo em que impossibilitou número adequado de habitação para a área, a região estabeleceu uma grande miscigenação de culturas, experiências e adaptações desenvolvendo uma identidade própria de um “bairro-cidade” (MATTAR, 2010), já que o 4º Distrito dispunha, então, de todos os principais usos do solo urbano contidos em sua dinâmica interna.

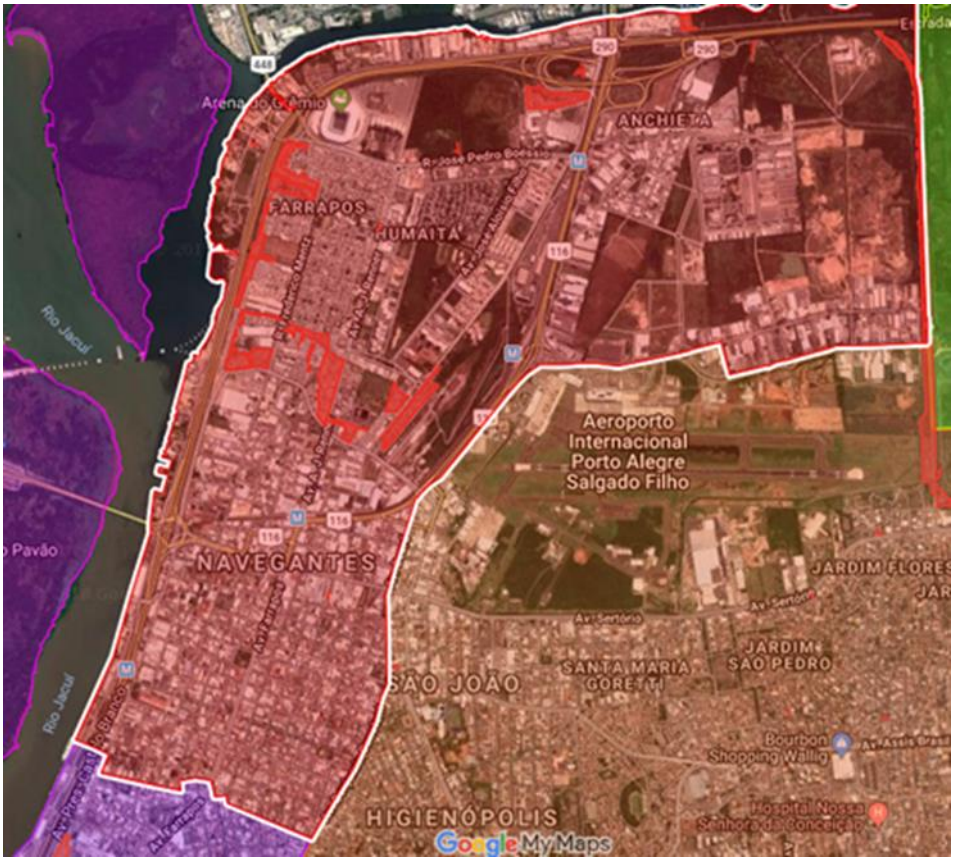
As indústrias que se estabeleceram e se desenvolveram nessas décadas foram diversas, dentre elas estão a Fundição Berta de Alberto Bins, as Fábricas de Cerveja: Cristoffel e Ritter, Cia Fiação e Tecidos Portoalegrense, FIATECI- Cia Fabril Portoalegrense, Fábrica de Pregos Pontas de Paris, Fábrica de Móveis Vergados João &Walter Gerdau, Fábrica de Fogões Wallig, Moinhos: Riograndense, Moinho Chaves, Fábrica Renner, Fábrica de chocolates Neugebauer, além de diversos armazéns devido ao porto.

O Plano Diretor, consolidado em 1959 em Porto Alegre, recebeu muita influência das ideias modernistas da Carta de Atenas, em que o 4º distrito foi destinado essencialmente para a função industrial, o que inibiu a construção de edificações residenciais e diminuiu a ocorrência de áreas de lazer e serviços. Uma série de atrativos para construção de indústrias estagnou a vida social no local com o fim das linhas que o ligavam ao centro. Desde o início, o 4º Distrito teve uma localização estratégica pelas principais ligações rodoviárias e ferroviárias com o que viria a se tornar a região metropolitana de Porto Alegre e que propiciaram o desenvolvimento no início do século XX (MACEDO, 1999), em fatores que até hoje são elencados como vocação da área pelo poder público aos projetos de revitalização: "o terreno plano, a visão de facilidades de infraestrutura, as possibilidades de expansão, a proximidade do centro de consumo" (MÜLLER e CASTELO, 1969, p.19).

Além disso, é no Primeiro Plano de Porto Alegre que a denominação por distrito entra em desuso e acaba setorizando os bairros. Na década de 1970 inicia-se o processo de suburbanização e metropolização da atividade industrial, graças à expansão da malha viária como a Trensurb e a rede interna da cidade que se desenvolve e acaba valorizando os imóveis da capital. Isso levou as indústrias e a classe trabalhadora transferirem-se para áreas mais afastadas, de valores de solo mais baixos do que em Porto Alegre. Esse processo gerou o esvaziamento rápido da área, semelhante as tendências que ocorriam em outros cemitérios industriais de diversas cidades do mundo como em Detroit, nos Estados Unidos.

Conforme índices do Observapoa, a região Humaitá/Navegantes (parte destacada pelos bairros do entorno) a taxa de analfabetismo é de 2,56% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 3,22 salários mínimos (PMPA e IBGE, 2010). Tal índice é bastante baixo se compararmos com o restante de Porto Alegre que no mesmo período esteve em uma taxa de 5,29 salários mínimos (PMPA e IBGE, 2010), mesmo que tenha piorado 46,73% desde 2000. Além disso, em todos os bairros encontram-se vilas que evidenciam as vulnerabilidades e riscos da área cada qual com suas particularidades, quais sejam, Vila Central no bairro Marcílio Dias; Vila João Inácio no bairro Navegantes; Vila dos Ferroviários, Vila Santo Antônio, Vila A.J.Renner (núcleo Avenida n 2705), Vila Santo André, Núcleo Adubos Trevo e Vila Dona Teodora no bairro Humaitá; Vila Operária (também conhecida como Vila Pirulito e Vila A.J. Renner), Vila Nossa Senhora Aparecida, Vila Nossa Senhora da Paz, Vila Tio Zeca, Vila Areia, Vila Aprel do Sul (também conhecida como Beco da Xexeca), Vila IAP, Vila Esperança (também conhecida como V. Boa Esperança, Vila Sem Sossego, Vila Nenê), Vila A.J. Renner (ocupação Avenida n 1950), Vila Liberdade, Vila Humaitá III e Vila Saco do Cabral no bairro Farrapos e Vila Dique I no Bairro São João, conforme mapa abaixo selecionado dos índices de vulnerabilidade da cidade de Porto Alegre. O bairro Floresta é o único que não se encontra nessa área, apesar da proximidade, aparece na área central cuja taxa de analfabetismo é de 0,51% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 8,81 salários mínimos (PMPA e IBGE, 2010), bastante superior do restante da região do 4º distrito.

Figura 2: Vilas no 4º Distrito



Fonte: Orçamento Participativo – ObservaPoa

Diversos projetos que buscaram a revalorização econômica e o resgate do adensamento demográfico evidenciam iniciativas de substituir os grupos que habitam e transitam no 4º Distrito por grupos sociais de maior renda não é recente (CONTASSOT, 2014). A redemocratização em 1990 representou uma reabertura do diálogo com a população nos municípios e Porto Alegre implementou um modelo de gestão urbana que ficou conhecido no mundo, o Orçamento Participativo.

Neste contexto surge “Porto Alegre Tecnópole”, que em 1995 tinha como estratégia de reconversão econômica a atração de empresas de pesquisas e desenvolvimento para trabalhar em parceria com as universidades da região (UFRGS, PUCRS, Unisinos, IPA). O “Projeto Integrado de Entrada da Cidade” de 2000 tinha objetivos como habitação, desenvolvimento comunitário e educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda, infraestrutura viária e valorização paisagística, financiado pelo Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e o programa Habitar Brasil BID. Ele tinha como planos a instalação de uma cooperativa de produção e serviços, intervenções na infraestrutura de saneamento, garantir a recuperação de 25 praças, arborização e do Parque Mascarenhas de Morais, obras viárias em 10 avenidas, a interligação do bairro com a Freeway e a 3ª Perimetral, a construção do Viaduto Leonel Brizola sobre a avenida Farrapos e a recuperação do sistema de drenagem e proteção contra as cheias.

Porto Alegre continua internacionalizando-se, e mais recentemente, desde um um outro viés, relacionado a obras com o fim de abrigar a Copa do Mundo da FIFA 2014.

A preocupação com a estética da entrada da cidade devido a envergadura do evento global, levou a legitimidade para a reversão do abandono com fins turísticos e o acesso à rodoviária e ao aeroporto nas extremidades do 4º Distrito (CONTASSOT, 2017). Desta forma, na região abarcou-se diversas áreas em caráter urgente como o prolongamento da Rua Voluntários da Pátria, a duplicação da Rua Dona Teodora, a Construção da BR-448 e a construção da Arena do Grêmio, que tiveram grande impacto urbanístico na área sem contrapartida para a população deslocada na região e com defasagens na construção do projeto. Além disso, ainda há a recuperação de acessos com a orla pelos eixos Cairú, São Pedro e Câncio Gomes e a Nova Ponte do Guaíba que estão em construção. Como projetos mais recentes em discussão para a área pela criação de um grupo de trabalho sobre o 4º distrito estão o projeto de revitalização urbanística de 2013 como o Porto do Futuro, os aportes de benefícios fiscais para empresas de inovação e de economia criativa em 2015 e finalmente os projetos Masterplan e Porto Alegre Resiliente em 2016 que levam a maiores debates entre a financeirização, gentrificação, parcerias público-privadas e a reurbanização adequada para a população que vive na área.

FLORESTA: BAIRRO COM POTENCIAL CRIATIVO E DE INTERNACIONALIZAÇÃO E COM EXCLUSÃO SOCIAL

Mais especificamente, pela maior proximidade ao centro, o bairro Floresta tem contado com uma relação direta a esses novos paradigmas urbanos. Seu histórico conta com instalações de grandes indústrias, além de uma interação da comunidade relacionada às atividades de lazer desde 1975, como festividades organizadas pela Associação Amigos da Cristóvão Colombo. Atualmente, mantendo características residenciais, o bairro conta com grande variedade comercial onde, inclusive, a Fábrica da Brahma cedeu espaço ao Shopping Total, preservando ainda características do prédio original (FRANCO, 1992).

Com a volta das discussões sobre a área do 4º Distrito é que o Floresta foi incorporado pela primeira vez como bairro pertencente à zona, já que historicamente e no orçamento participativo, ele não pertencia a essa região - como demonstrada na figura a seguir do bairro com somente uma área considerada de vulnerabilidade social, muito diferente dos outros bairros do 4º Distrito. De maneira a delimitar geograficamente, apesar das suas mudanças ao longo da história, o Floresta localiza-se entre a Rua Voluntários da Pátria e Avenida Alberto Bins com a Cristóvão Colombo e Benjamin Constant.

Figura 3: Vila no Bairro Floresta

Fonte: Orçamento Participativo – ObservaPoa

Os dados socioeconômicos relacionados com o bairro Floresta baseados nos índices de 2000 e 2010 da PNUD e analisados pela Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul, mostram que o bairro Floresta tem um bom índice social, urbanização avançada e sua população está bem atendida pela infraestrutura. Quando comparado com os bairros banhados pelo Guaíba, o Floresta tem um desempenho superior a maioria que ainda possui diversas precariedades e vulnerabilidades sociais principalmente ao analisar as condições de habitação dos moradores do bairro. O Índice de Desenvolvimento Humano considerado alto, mesmo que não esteja entre os maiores das áreas comparadas. Com melhoras nas taxas de renda (4,3%), longevidade (2,9%) e educação (5%), demonstra que ainda há aumento de índices socioeconômicos mesmo com taxas que já incidem altos patamares na cidade (PNUD, 2014).

Ao contrário dos bairros populares e operários do resto do 4º distrito, o bairro Floresta representava camadas sociais intermediárias, alimentadas pela carga afetiva entre os imigrantes alemães e suas propriedades residenciais e de pequenos comércios (CONSTANTINO, 1998). O Floresta possui diversos prédios antigos de alguns arquitetos renomados, em sua maioria das décadas de 1950, 1960 e 1970, como por exemplo o “Palacinho”, construído pelo engenheiro italiano Armando Boni e as casas das vilas operárias, construídas pelos funcionários nos arredores das antigas fábricas como o prédio à Rua Comendador Coruja que foi projetado pelo arquiteto teuto-brasileiro Theo Wiederspahn, de pouco ou nenhuma conservação.

Atualmente o bairro tem valor comercial (hotéis, supermercados, lojas, shopping), residencial, escolas, com algumas fábricas e está ampliado em ruas que possuem diferentes funções e ocupações. Algumas igrejas católicas e protestantes foram erguidas, que contrastam com as diferentes ruas do bairro, como a Avenida Farrapos, onde se localizam diversas boates e alto índice de prostituição na rua. O assentamento 20 de novembro, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), localizado na rua Dr Barros Cassal também faz parte do bairro. O MNLM busca através do assentamento integrar-se a área, dando visibilidade à luta pelo direito à moradia e a

função social da propriedade em zonas centrais (MARX e ARAÚJO, 2016), como o bairro Floresta.

Por outro lado, os processos de revalorização e reurbanização da área, agora se estabelece como vitrine da cidade para importante refuncionalização econômica da região – na chamada economia criativa. Assim, alguns dos espaços abandonados foram percebidos como oportunidade de expansão (SMITH, 1986), pelos privilégios de sua localização, fácil acesso aos centros urbanos e infraestrutura regular cujos usos das antigas fábricas, depósitos, ancoradouros e cortiços que estavam obsoletos são transformados por esse novo paradigma de investimento econômico privado, o da indústria criativa. Com um alinhamento às novas perspectivas de flexibilização do trabalho, criam-se nichos de profissionais criativos, inovadores e empreendedores com alta formação profissional para interação e compartilhamento de ideias de empreendimentos individuais, como as *start ups*. A prova dessa criação de valores simbólicos da economia criativa no bairro Floresta é a criação do chamado Distrito C (Criativo) – concebido e organizado inicialmente em novembro de 2013 pela UrbsNova Porto Alegre, uma agência de design social, cujo trabalho é "propor formas inovadoras de organização às comunidades e que tenham impacto social" (URBSNOVA, 2013). A criação desse polo criativo, segundo os seus ideais, é um projeto de inovação social, um espaço de participação, experimentação, criação coletiva e inovação, construído a partir dos próprios artistas e empreendedores.

Neste momento, o Polo Distrito C compõe de cerca de 82 artistas e empreendedores como artistas plásticos, artesãos, poetas, músicos, atores, designers, arquitetos, galerias de arte, lojas de antiguidades, brechós, jornais, editoras, agências de conteúdo, cursos de artes, escolas, faculdades, gastronomia, turismo, esporte numa área de 100 ha e com extensão de 3 km, a maioria dentro do bairro. Floresta.

Além de dar valoração na pluralidade estética e histórica, esses empreendimentos, em especial a Associação Cultural Vila Flores, consolida um fenômeno de efervescência cultural e criativa que extrapola a esfera do consumo, atingindo a dimensão de espaço de sociabilidade e promovendo diálogo, articulação entre os moradores, cidadãos, a prefeitura, universidades e associações empresariais. O número de empreendimentos do segmento vem crescendo a partir desses principais empreendimentos, que, pouco a pouco, vai inserindo novos olhares para a área entre as Avenidas Farrapos e Cristóvão Colombo, no coração do bairro Floresta (CONTASSOT, 2017).

O envolvimento desses empreendedores com o bairro articula-se por um nível multiescalar, em que se traz as ideias de economia criativa como forma de desenvolvimento e reestruturação da área legitimada por órgãos internacionais, como a UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) através do relatório de economia criativa produzido em 2008. A base de redes globais se insere na cidade num construto em disputa com o espaço ora pela mercadorização da cultura ora pela valorização da identidade cultural de um espaço de vila operária em conflito, numa territorialidade relacional de um conjunto de relações complexas entre processos sociais e espaços materiais (HAESBAERT, 2004). Essa inserção de ideias em rede tem maior legitimidade quando está associada a grandes reestruturações urbanas de marketing de planejamentos estratégicos que fabricam consensos hegemônicas de empreendedorismo urbano (ARANTES, MARICATO e VAINER, 2000).

As visões acabam se articulando em nível local, como por exemplo, a elaboração em dezembro de 2014 de um plano municipal de economia criativa, feito a partir de reuniões com instituições que compõem o Comitê Municipal de Economia Criativa[168], e que possibilitou a construção de uma rede de pessoas e entidades com diferentes interesses para o desenvolvimento urbano criativo (FLORES, 2014).

Os principais formatos de desenvolvimento da nova gestão da prefeitura de Porto Alegre (2017-2020) se estruturam nas parcerias público-privadas, fato que se comprova na criação da Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas. Aprovado pela Câmara Municipal em julho de 2018, institucionaliza-se o Fundo de Garantia de Parceria Público-Privada Municipal (FGPPM), o que leva a abertura maior sobre bens públicos elevando a receita corrente líquida de repasse aos PPPs de 1% para 5% (CORREIO DO POVO, 2018).

O movimento é feito pela concessão de projetos por editais públicos que dão prosseguimento em processos de renovação de responsabilidade da prefeitura para o poder privado. Na busca por maior aproximação ao financiamento e experiências internacionais para viabilização de projetos, a Prefeitura de Porto Alegre estabeleceu acordos de 15 meses de cooperação técnica com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (Unops), agora homologado pelo Ministério das Relações Exteriores a fim de desenvolver um modelo de gestão e de construção dos trechos 1, 2 e 3 da orla do Guaíba para apoiar e capacitar órgãos municipais na estruturação de contratos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (PPPs) (SECRETARIA DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS, 2018).

O Masterplan do 4º Distrito, proposta elaborada pelo Núcleo de Tecnologia Urbana da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, propõe um novo regime urbanístico para a região de 594 hectares e tem como objetivo a atração de investimentos para o desenvolvimento econômico e social da área, facilitando os empreendimento imobiliários, para avançar com estratégias de aproximação regional e municipal, enquanto as iniciativas públicas foquem em moradia e serviços, além da ampliação de opções em cultura e lazer, como forma de tornar a área mais convidativa, de acordo com a prefeitura. A estratégia proposta envolve uma atenção especial nas chamadas quadras rápidas, pelo seu caráter mais industrial, pois têm pequeno número

168 Comitê de Economia Criativa da cidade de Porto Alegre formado pelas seguintes entidades da sociedade civil: Agência de Inovação Social, Associação de Desenvolvedores de Jogos Digitais do Rio Grande do Sul, Associação Gaúcha de Dança, Associação Rio-Grandense de Artes Plásticas Francisco Lisboa, Associação Rio-Grandense de Publicidade, Câmara Municipal de Porto Alegre, Câmara Rio-Grandense do Livro, Conselho das Entidades de TI do Rio Grande do Sul, Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia, Conselho Regional de Administração do Rio Grande do Sul, Escola Superior de Propaganda e Marketing, Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, Federação do Comércio de Bens e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul, Federação das Associações Comerciais e Serviços do Rio Grande do Sul, Instituto dos Arquitetos do Brasil, *Laureate International Universities (*Uniritter), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rede Metodista de Educação, Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas, Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos e Diversão, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Universidade do Vale do Sinos, Nós Gestão de Negócios e Fundação do Cinema do RS.
Os órgãos da prefeitura que integram o comitê são os seguintes: Gabinete de Inovação e Tecnologia, Secretaria de Comunicação Social, Gabinete do Vice-Prefeito, Secretaria de Cultura, Secretaria da Fazenda, Secretaria Municipal de Governança Local, Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio, Secretaria da Juventude, Secretaria do Trabalho e Emprego, Secretaria do Turismo e Secretaria de Urbanismo (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2016).

de proprietários e, portanto, é visto como uma área de negociação mais fácil em caso de desapropriação (NATUSCH, 2016).

Em 2017 o Banco Mundial passa a ser o objeto de atração de recursos. O projeto Masterplan foi apresentado em diversas localidades: em Paris na cúpula do meio ambiente One Planet Summit, em Nova Iorque e em Bangcoc. Está em negociação um empréstimo entre US$ 100 milhões e US$ 160 milhões, inserido no conceito de cidades resilientes incentivado pelo órgão internacional, priorizando as ações de combate a alagamentos, inclusão social e geração de emprego e renda. (NATUSCH, 2017). Poderíamos dizer que com a captação de recursos para revitalizar a área e com a participação de Porto Alegre na rede de Cidades Resilientes a cidade entra novamente em uma nova fase de internacionalização focada no incentivo ao empreendedorismo urbano.

CONCLUSÕES

Poderíamos dizer que o 4º Distrito se tornou ao longo dos anos uma das regiões mais visadas da cidade, o que poderia ser apontado através da possibilidade de articulação de empreendimentos criativos, estruturas institucionais exclusivas para a região - inclusive de caráter internacional - e de sua previsão como zona privilegiada para parcerias público-privada.

O artigo identifica, em um primeiro momento, a existência de uma diversidade de atores sociais envolvidos historicamente, no 4º Distrito. Destaca-se que o setor privado sempre teve interesse nesta região para instalar indústrias, pois a zona tem facilidades logísticas para escoamento da produção com o porto, rodoviária e aeroporto nas proximidades. Atualmente, o setor imobiliário e agentes envolvidos no processo de financeirização desta parte da cidade, criam alianças com as instituições públicas para que este território seja revitalizado.

Sabemos que este não é um processo fácil já que o acesso as negociações algumas vezes não são públicas. A relevância e o desafio seria identificar quais os atores que vem trabalhando com o *lobby* nas instâncias de poder para estabelecer processo de revitalização da zona, a margem dos atores que vêm lutando pelo direito à cidade, que como bem expressa Harvey (2014), reivindicam algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização como, por exemplo, o Assentamento 20 de novembro, do MNLM. Os movimentos sociais, moradores, artistas, universidades e outros sujeitos sensibilizados por um projeto humano de cidade poderiam estabelecer alianças e articulações para iluminar a exclusão social e o risco de gentrificação deste território. Além dos novos empreendedores criativos e as associações culturais no bairro Floresta, que poderiam também ter um papel de mediação.

Os próximos dois anos serão decisivos para o futuro do 4º distrito. Diante desta realidade poderíamos pensar em um horizonte de coexistência de atores com projetos distintos, que poderiam apresentar conflitos sobre as diferentes abordagens de cidade, de seu planejamento e desenvolvimento começando pelo bairro Floresta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRASF. Porto Alegre: revitalização do 4º Distrito está mais próxima. Jornal do Comércio. 06 jul 2015. Disponível em:

<http://www.abrasf.org.br/noticias_detalhes.php?cod_noticia=1813&cod_secao=2>. Acesso em 06 jul 2018.
ARANTES, Otília Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Coleção Zero à esquerda. Vozes, Petrópolis; 1ª edição, 2000.
CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.
CONSTANTINO, Nuncia Santoro de. Espaço Urbano e Imigrantes: Porto Alegre na virada do século. Estudos Ibero-Americanos. PUCRS, v. XXIV, n. 1, p. 149-164, junho 1998.
CONTASSOT, P. T. P. Transformações no padrão de habitação do 4º Distrito de Porto Alegre. Monografia (Graduação em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2014.
CORREIO DO POVO. Câmara aprova projeto que fomenta parcerias público-privadas em Porto Alegre. 09 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/Noticias/Politica/2018/7/655803/Camara-aprova-projeto-que-fomenta-parcerias-publicoprivadas-em-Porto-Alegre>. Acesso em: 10 setembro de 2018.
FIX, Mariana. São Paulo Cidade Global: Fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.
FLORES, Paulo Cesar. Prefeitura apresenta Plano Municipal de Economia Criativa. 2014 Disponível em: < http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=174713&PREFEITURA+APRESENTA+PLANO+MUNICIPAL+DE+ECONOMIA+CRIATIVA>. Acesso em 07 outubro 2018.
FRANCO, Sérgio da Costa. Porto Alegre: guia histórico. Porto Alegre: Ed UFRGS,1992.
HAESBEART, Rogério H. da. O mito da desterritorialização: “do fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
HARVEY, David. Cidades Rebeldes. São Paulo: Martins Fontes, 2014
_____. Neoliberalismo: História e Implicações. São Paulo: Loyola, 2005.
IMBROSCIO, David L. Reformulating Urban Regime Theory: the division of labour between State and Market reconsidered. Journal of Urban Affairs. Out, v. 20, cap 3 1998.
LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 2001.
MACEDO, F.R. de. Porto Alegre, origem e crescimento. 2 ed. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1999.
MATTAR, J. Games em educação: como os nativos digitais aprendem. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.
MARX, Vanessa e ARAÚJO, Gabrielle. Democratização do espaço público, ativismo urbano e ocupações na cidade de Porto Alegre. In: MARX, Vanessa e COSTA, Marco Aurélio. Participação, Conflitos e Intervenções Urbanas: contribuições à Habitat III. Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV, 2016. 314 p.
MULLER, D. M..; CASTELO, L.S. (Orgs). Anatomia de Bairro: Navegantes. Porto Alegre: UFRGS, 1969.

NATUSCH, Igor. Empresários do 4º Distrito querem ampliar ações. 27 abril 2018. Jornal do Comércio. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/04/economia/624443-empresarios-do-4-distrito-querem-ampliar-acoes.html>. Acesso em 14 agosto 2018.
_____. Banco Mundial é esperança para revitalizar o 4º Distrito. Jornal do Comércio. 20 dezembro 2017. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/12/geral/602647-banco-mundial-e-esperanca-para-revitalizar-o-4-distrito.html>. Acesso em 08 agosto 2017.
_____. Prefeitura recebe bases para revitalizar 4º Distrito. Jornal do Comércio. 22 dezembro 2016. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/12/geral/538130-prefeitura-recebe-bases-para-revitalizar-4-distrito.html>. Acesso em 24 agosto 2016.
PARCERIAS ESTRATÉGICAS PORTO ALEGRE. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ppp/default.php>. Acesso em 05 agosto 2018.
PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Comitê de Economia Criativa promove encontro. 29 junho 2016. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/inovapoa/default.php?p_noticia=187586&COMITE+DE+ECONOMIA+CRIATIVA+PROMOVE+ENCONTRO>. Acesso em 17 agosto 2018.
_____ Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ictportoalegre/default.php?p_secao=98>. Acesso em: 12 maio 2018.
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília, 2014. Disponível em: . Acesso em: 7 maio 2018.
ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
SANDER, Isabella. Plano do 4º Distrito prevê autonomia energética. 13 setembro 2016. Jornal do Comércio. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/09/geral/520860-plano-do-4-distrito-preve-autonomia-energetica.html>. Acesso em 10 agosto 2018.
SASSEN, Saskia. Cities in a World Economy. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 2000.
SINDUSCON-RS. Empresários apresentam sugestões para plano de negócios de revitalização do 4º Distrito. 14 jun 2018. Disponível em: <http://www.sinduscon-rs.com.br/empresarios-apresentam-sugestoes-para-plano-de-negocios-de-revitalizacao-do-4o-distrito/>. Acesso em 04 set 2018.
SMITH, N. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. GEOUSP, Nº 21, p. 15-29, 2007.
TITTON, Cláudia Pauperio. Reestruturação produtiva e reestruturação urbana: o caso do 4º distrito de Porto Alegre. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.
URBSNOVA. Contexto Histórico do Bairro Floresta. 21 março de 2013. Disponível em: <https://geracaourbanapoa.wordpress.com/2014/03/21/contexto-historico-do-bairro-floresta/>. Acesso em 10 setembro 2018.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR Maio de 2011. Rio de Janeiro - RJ – Brasil, 2011.

VAINER, Carlos et al. O plano popular da Vila Autódromo, uma experiência de planejamento conflitual.. In: Revistas Anais Encontros Nacionais da ANPUR, v. 15, 2013.

ZUKIN, S. 1982a. Loft living as “historical compromise” in the urban core: the New York experience. International Journal of Urban and Regional Research 6 (2), 256-67.

ZUKIN, S. 1982b. Loft Living: culture and capital in urban change. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

A EXPERIÊNCIA DE ELABORAÇÃO DO PDUI DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA: DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira

Doutora em Geografia pela USP; professora titular do IESA/Universidade Federal de Goiás – UFG; Coordenadora Geral do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia – PDUIRMG.

Elcileni de Melo Borges

Doutora em Geografia pelo IESA/Universidade Federal de Goiás - UFG; Gestora Governamental de Goiás, com lotação na SECIMA/Superintendência de Assuntos Metropolitanos.

Marcela Ruggeri Meneses

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília e Analista em Edificações- Arquitetura e Urbanismo, do Ministério Púbico do Estado de Goiás à disposição da SECIMA/Superintendência de Assuntos Metropolitanos.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo geral foi recapitular a experiência de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia – PDUIRMG. A metodologia empregada é a análise qualiquantitativa e revisão documental dos produtos, elaborados conforme as etapas do PDUIRMG, incluindo: levantamento técnico acerca dos aspectos sociais, ambientais, econômicos, de mobilidade urbana e governança interfederativa; registros do processo participativo construído a partir da realização de seminários, workshops, reuniões técnicas, audiências públicas e oficinas comunitárias em 19 municípios da RMG. Os principais problemas identificados foram questões relacionadas à ausência de apoio político necessário para assegurar a implementação do PDUIRMG, falta de engajamento político em torno da questão metropolitana, pouca representação política no legislativo estadual e pouca inserção nos planos de governos municipais. Fatores que, per si, comprometem a implementação da gestão compartilhada dos problemas diagnosticados no espaço metropolitano, assim como a garantia de efetividade das diretrizes preconizadas e das propostas pactuadas na agenda das políticas públicas.

Palavras chave: Região Metropolitana de Goiânia – RMG; Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI; Plano de Mobilização; Participação Social.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo general recapitular la experiencia de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de Goiânia – PDUIRMG. La metodología adoptada es el análisis cualitativo y cuantitativo y la revisión documental de los produtos, elaborados conforme las etapas del PDUIRMG, incluyendo: levantamiento técnico sobre los aspectos sociales, ambientales, económicos, de movilidad urbana y governo interfederativa; registros del proceso participativo construído desde la realización de seminários, workshops, reuniones técnicas, audiencias públicas y talleres comunitários en 19 municipios de la RMG. Los principales problemas identificados fueron cuestiones relacionadas a la ausencia del apoyo politico necesario para asegurar la implementación del PDUIRMG, falta de comprometimiento politico alrededor de la cuestión metropolitana, baja representación política en el legislativo estadual y baja inserción en los planes de gobierno municipales. Factores que, per si, comprometen la implementación de la gestión compartida de los problemas diagnosticado en el espacio metropolitano, así como la garantía de efectividad de las directrices recomendadas y de las propuestas pactadas en la agenda de las politicas públicas.

Palabras claves: Región Metropolitana de Goiânia – RMG; Plano de Dessarollo Urbano Integrado; Plano de Movilización; Participación Social.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre unidades territoriais metropolitanas se iniciou nos anos 70, em função da Lei nº 014 de 1973. Após regulamentação legislativa do Estatuto das Metrópoles, Lei Federal nº 13.089 de 12/01/2015, as discussões e debates relativos ao planejamento urbano brasileiro evidenciaram mais fortemente a questão metropolitana. Neste contexto, tem-se a Região Metropolitana de Goiânia regulamentada, inicialmente

sob a Lei nº 027 de 30 de dezembro de 1999, cujo conteúdo sofreu alterações recentes, estando atualmente amparada pela Lei nº 139 de 22 de janeiro de 2018.

A Região Metropolitana de Goiânia passou pelo período de construção de seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado trazendo em seu bojo, experiências interessantes de construção de um processo de ordenamento territorial alicerçados nos aspectos técnicos, científicos e políticos. A construção deste artigo baseou-se na revisão dos relatórios contidos nos produtos apresentados à sociedade e ao órgão público responsável pelo acompanhamento dos trabalhos realizados para o referido plano. Inicialmente, foi apresentado um resumo histórico do processo de consolidação de Goiânia como Região Metropolitana. Na seqüência encontram-se as dimensões temáticas relacionadas ao PDUIRMG e a algumas posições técnico científicas dos executores do processo. Ao final, uma breve referência ao Plano de Mobilização e suas metas em relação à participação social e algumas conclusões sobre o processo e o contexto experienciados. Vale ressaltar que o conteúdo deste artigo tentou abraçar as informações necessárias, pois se trata de conteúdo extenso e complexo[169].

GOIÂNIA - DA CRIAÇÃO DO AGLOMERADO URBANO À REGIÃO METROPOLITANA

A criação da Região Metropolitana de Goiânia teve início na década de 80, com atuação do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás - INDUR[170] que elaborou uma série de estudos que objetivavam estruturar uma ação coordenada em nível regional, para definir estratégias e equalizar os problemas relacionados à expansão urbana de Goiânia, levando à criação do Aglomerado Urbano de Goiânia – AGLUG.

Em 1978, foi realizado o primeiro estudo nomeado, “Região de Goiânia: subsídios a uma política urbana”; em 1979, o segundo estudo foi idealizado e elaborado pelo INDUR denominado, “Goiânia: uma estratégia para expansão urbana” e em 1980 foi realizado um terceiro estudo, denominado “Região de Expansão de Goiânia: uma estratégia para organização espacial” encerrou a série de documentos que compuseram o “Estudo da Região de Expansão de Goiânia” cuja finalidade era subsidiar ações regionais integradas para analisar o AGLUG. Posteriormente, houve ato normativo que

[169] No site http://pdi-rmg.secima.go.gov.br/ encontram-se todos os conteúdos completos de todos os produtos, assim como outras informações necessárias.

[170] A criação do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás – INDUR – foi autorizada pela Lei nº 7.928 de 21 de maio de 1975, com a finalidade de executar os programas e projetos do Governo do Estado, relativos ao desenvolvimento urbano, em contextos regionais e sub-regionais, sob perspectiva simultaneamente econômica, sociocultural, territorial e institucional. O INDUR foi uma fundação que se transformou em uma autarquia pelo Decreto nº 2.290, de 27 de dezembro de 1983. As atividades do INDUR se findaram com sua extinção pelo poder público por meio do Decreto nº 3.359, de 14 de fevereiro de 1990. Seu corpo técnico era composto por uma equipe multidisciplinar e durante a sua existência prestou trabalho de relevância ao planejamento do estado de Goiás. A partir dessa atuação multidisciplinar houve a proposição de estudos, pesquisas, planos e projetos que contemplavam o território de todo o Estado de Goiás. A grande maioria dos trabalhos realizados pela equipe foi publicado em revistas internas ao próprio instituto, mas vale destacar para este contexto os estudos relacionados ao Aglomerado Urbano de Goiânia, que se iniciaram no final da década de 70, que culminou com a criação do Aglomerado Urbano de Goiânia, território que precedeu a Região Metropolitana de Goiânia.

sinalizou conjuntura favorável para a regulamentação da Lei Estadual nº 8.956 de 27 de novembro de 1980, em que se institui e criou o Aglomerado Urbano de Goiânia[171].

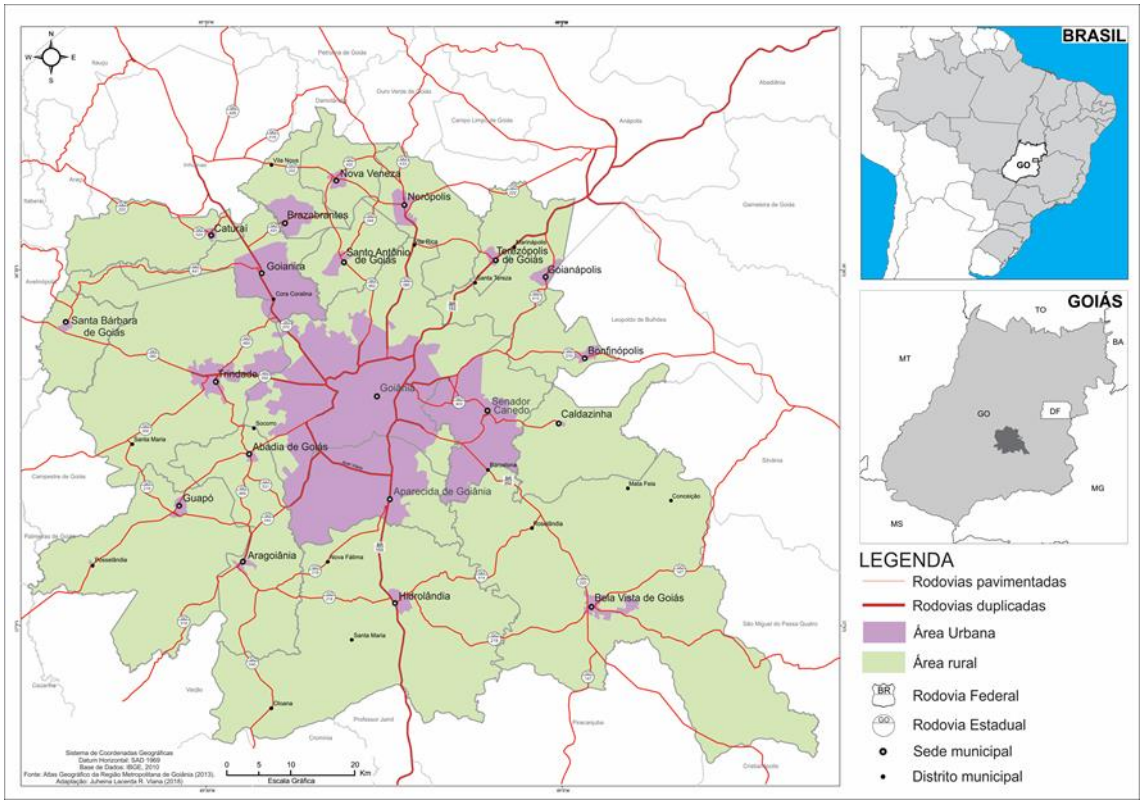
Na década de 1990, várias foram as alterações nas legislações relacionadas, principalmente, à composição físico territorial do Aglomerado Urbano de Goiânia. Como relata Bernardes e Moysés (2013), a composição do AGLUG foi resultado de sucessivas alterações legislativas, que certamente são oriundas de interesses e pressões do poder executivo municipal e legislativo estadual com pressupostos de vantagens para a obtenção de mais recursos de transferência aos municípios compusessem a região metropolitana. Este período foi marcado por um intenso e contínuo processo migratório que elevou o valor mercantil da terra urbanizada no município de Goiânia. Isto favoreceu a ocupação dos municípios limítrofes que apesar da ausência de infraestrutura nos loteamentos clandestinos configuraram novos territórios, como Aparecida de Goiânia, Goianira e Senador Canedo, com malhas descontínuas e distantes do núcleo central, sempre próximos à metrópole goiana. Em 1999, foi criada a Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, instituindo a Região Metropolitana de Goiânia[172].

Nas duas primeiras décadas do ano 2000, a legislação relacionada à Região Metropolitana de Goiânia, Lei nº 027/99, ainda sofreu alterações relacionadas aos aspectos físicos territoriais. Em 2004, houve alterações na Lei nº 027/99, modificada pela Lei Complementar nº 48, de 09 de dezembro de 2004[173], mantendo-se onze dos municípios que figuravam na Lei nº 27/99. Em 2005, pela Lei Complementar nº 54, de 23 de maio de 2005, houve reconfiguração do território metropolitano, com o acréscimo de Guapó aos municípios da LC Nº 48 de/2004. Em 2010, pela Lei Complementar nº 78, de 25 de março de 2010, foram reincluídos outros municípios[174] na grande Goiânia (totalizando 20 municípios).

Mais recentemente, em 2018, pela Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018, foi regulamentada nova legislação, em vigor, propondo a reconfiguração da Região Metropolitana de Goiânia, que inclui o município de Santa Bárbara de Goiás e a exclui do município de Inhumas, representado no cartograma abaixo na Figura 1. A referida normatização guarda alguns aspectos pautados e bem marcados do Estatuto da Metrópole relativos à estrutura da governança interfederativa, como por exemplo: aspectos próprios da governança interfederativa; permanência do CODEMETRO, sua estrutura e demais atribuições e aponta mais detalhadamente, se comparada à lei anterior, a estruturação do fundo de desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia.

[171]Inicialmente o Aglomerado Urbano de Goiânia era composto pelos mesmos municípios do estudo realizado em 1978, sendo eles: Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis e Trindade.
[172]Nesta legislação a composição dos municípios englobava os seguintes municípios: Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caturaí, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade, com a inclusão de Abadia de Goiás, Caldazinha, Nova Veneza e Terezópolis de Goiás. Nesta mesma normativa, foi criado Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia – CODEMETRO e estabelecido suas competências.
[173]Foi criada a Grande Goiânia que compreendia os seguintes municípios: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianápolis, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade.
[174]Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturaí, Inhumas, Nova Veneza e Terezópolis de Goiás.

Figura 1 – Região Metropolitana de Goiânia (Lei nº 139/2018).



p. 2092

Houve ganhos do ponto de vista político administrativo, calcados nos aspectos regidos pela lei maior. Contudo, vale ressaltar as problemáticas que envolvem os aspectos territoriais, considerando todas as alterações realizadas em 20 anos na estrutura espacial no território metropolitano. Vale buscar e apontar estas questões já que tais alterações estão relacionadas às questões de fundo meramente político e legislativo, demonstrando a ausência de critérios específicos para ingresso na região metropolitana. O território do Aglomerado Urbano de Goiânia sofreu intensas transformações e no período de vinte anos foi classificado em Região Metropolitana. Após o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, ficou condicionada a normativa que recomendou a elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PDUIRMG E O SISTEMA DE PLANEJAMENTO ADOTADO PARA A ELABORAÇÃO

O processo de elaboração do PDUIRMG se iniciou em dezembro de 2014 e foi interrompido para adaptação à Lei nº 13.089/2015 e retomado ao início de 2016. É resultado de um contrato realizado entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos e a Universidade Federal de Goiás, tendo como fundamento atender às necessidades e funções públicas de interesses comuns - FPICs, tendo a base territorial da metrópole como suporte geográfico para as proposições relacionadas às políticas urbanas metropolitanas.

Este processo de elaboração foi dividido em Diagnóstico, Prognóstico, Diretrizes, Programas, Ações e Macrozoneamento. Para isso, foram consideradas as seguintes dimensões e seus respectivos aspectos: Governança Metropolitana Interfederativa; Condições Ambientais; Ordenamento Territorial; Mobilidade e Desenvolvimento

Socioespacial e Econômico. Foi elaborado documento denominado “Diretrizes para a Região Metropolitana de Goiânia” e em seu conteúdo encontra-se a síntese de cada etapa: diagnóstico, prognóstico, programas e ações. Além disso, foram apresentados os desafios, as premissas, os objetivos e as diretrizes gerais sobre o contexto metropolitano de Goiânia.

O Diagnóstico do PDUIRMG reuniu indicadores relativos à demografia, educação, renda, trabalho, mobilidade urbana, uso do solo, habitação, saneamento e vulnerabilidade ambiental, governança e gestão interfederativa. Durante esta etapa foram realizadas dezenove oficinas comunitárias (excetuando-se o município de Inhumas) e uma audiência pública com o objetivo de ampliar o processo de participação social. Houve ainda o recebimento de propostas e sugestões via internet, através de mecanismo de participação online, interação nas redes sociais e a aplicação de questionários. Além destes documentos técnicos foram realizados vídeos durante os eventos, pesquisas nos municípios, mecanismos e instrumentos importantes de mobilização para interação entre o poder público, o cidadão e instituição de nível superior responsável pelo projeto.

As Dimensões utilizadas na estruturação do PDUIRMG

Na dimensão **Governança Metropolitana Interfederativa** foi apresentado o relatório intitulado “Análise de Aspectos Institucionais de Gestão, Planejamento e Governança na RMG”. Em seu conteúdo ficaram expressas as questões relacionadas à lacuna da governança interfederativa, pois a Constituição de 1988 deixa marcada as relações político administrativas vinculando-as aos aspectos físico territoriais municipais e estaduais. É evidente um abismo para a governança interfederativa do território metropolitano, pois neste caso as dimensões físico territoriais extrapolam os limites estabelecidos em decorrência das dinâmicas metropolitanas existentes.

Para os técnicos/pesquisadores estes aspectos podem ser vencidos com o fortalecimento dos poderes locais, ações de cooperação e pactos setoriais. No entanto, há demandas, temores e desafios a serem vencidos: a autonomia municipal, a compensação ambiental, a penúria econômica, a desistência social e a descrença política, o uso do solo/expansão urbana e a reformulação do CODEMETRO. Vale ressaltar que o sentido da Governança (Metropolitana) Interfederativa tem nas Funções Públicas de Interesse Comuns a ferramenta essencial para a articulação de todos estes aspectos, pois guarda em si o potencial de compartilhar responsabilidades, resoluções e ações entre os entes federados sob a condição de Região Metropolitana. Outro aspecto fundamental para a Governança Interfederativa é a efetivação do pacto federativo que implicaria em uma assertiva possibilidade de deliberação e implementação das políticas públicas em regiões metropolitanas.

Na dimensão **Condições Ambientais** foi elaborado o relatório denominado “Análise dos Aspectos Ambientais na Região Metropolitana”. Sobre os aspectos legais as fundamentações realizadas pelos técnicos enquadram-se em elementos jurídicos bem delimitados. Metodologicamente, observou-se a utilização de procedimentos metodológicos fundamentados em levantamentos bibliográficos, pesquisas documentais e visitas de campo. Os dados quantitativos foram buscados em bases de dados do Instituto Brasileiro de Geográfico e Estatística – IBGE; Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SNIS; Instituto Nacional de Meteorologia – INMET;

Sistema de Informações do Estado de Goiás – SIEG; Agência Nacional de Águas – ANA, a partir destes dados foi realizado um processamento por meio de sensoriamento remoto no Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento – LAPIG que permitiu aos técnicos a caracterização de toda a Região Metropolitana no que se refere aos recursos hídricos, ao sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, aos resíduos sólidos e a drenagem urbana.

As conclusões técnicas estão relacionadas às acentuadas modificações na constituição físico ambiental, decorrentes dos intensos processos de ocupação e expansão urbana. Isto "(...) gerou um cenário crítico em relação à preservação ambiental, com especial destaque para a conservação aos recursos hídricos e áreas florestais (GOIÁS, 2018, p. 170)." Os pontos mais críticos elencados encontram-se organizados no quadro ao final deste tópico.

Na dimensão **Ordenamento Territorial** foi elaborado o relatório denominado "Análise do Desenvolvimento Urbano na RMG". Tecnicamente, conclui-se que existe uma concentração considerável de grandes equipamentos urbanos no município de Goiânia, reforçando sua polaridade, em razão de uma lógica de acessibilidade e infraestrutura. De modo geral, a conclusão é que a RMG possui carência e deficiência no quantitativo e qualitativo de prestação de serviço público pela localização e pouca abrangência dos equipamentos urbanos existentes.

A centralidade é exercida fundamentalmente pela atividade econômica: comércio, indústria e prestação de serviço público/privado desempenhada por um determinado município. Nos dados que relacionam as centralidades e a diversificação de serviços não houve discussão e aprofundamento crítico em relação aos dados apresentados. Ainda sob a ótica das centralidades, foram apresentados dados qualitativos que representam a capacidade de atração de fluxos de alguns municípios, sendo eles: Aparecida de Goiânia (indústria e prestação de serviços), Trindade (indústria confeccionista e turismo religioso), Senador Canedo (distribuição relativa à indústria petroquímica), Nerópolis (indústria alimentícia) e Bela Vista de Goiás (indústria alimentícia).

Os processos de expansão urbana dos municípios da RMG estão diretamente relacionados ao processo de expansão do município de Goiânia apresentado anteriormente. As restrições impostas às aprovações de loteamentos urbanos na metrópole trouxeram conseqüências para os municípios adjacentes, imposta pela aprovação de legislação que limitou as ocupações regulares no território goianiense e abriu possibilidades permissivas nos municípios vizinhos. A equipe técnica responsável coletou dados cartográficos relativos às propostas de expansão urbana em cada município componente da RMG e as conclusões são de proposições com extensas áreas de expansão territorial que não acompanham o crescimento populacional e as necessidades reais do processo e do sistema urbano metropolitano. Segundo dados apresentados no relatório, há um grande número de lotes vazios nos municípios que representam um descolamento, uma desconexão, uma contraposição com a realidade proposta para o aumento das áreas de expansão urbana nos municípios relacionados.

Na dimensão **Mobilidade** foi elaborado o relatório denominado "Análise da Mobilidade Urbana e Metropolitana", o qual foi estruturado da seguinte forma: fundamentos legais, histórico de deslocamentos, caracterização da mobilidade na RMG, tipologias de transporte e o sistema viário metropolitano. Como procedimentos

metodológicos foram adotados as seguintes bases cartográficas: Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil– IBGE 2016; Base de dados da pela Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC) e da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC); Base de dados elaborada e disponibilizada pelo Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento – LAPIG e Base de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do IBGE (Estimativas de População/TCU) e do Observatório de Mobilidade e Saúde Humanas (OMSH) do Estado de Goiás.

No relatório evidenciou-se a elevada taxa de urbanização dos municípios que implica em transformações na estrutura e organização espacial agindo diretamente sobre a mobilidade e as dinâmicas que envolvem uma rede urbana; arranjos populacionais existentes no território metropolitano que são um desafio para a mobilidade, pois devem ser planejados conforme suas policentralidades para articular o fluxo equilibrado de pessoas e cargas. Para compreender os fluxos que envolvem as dinâmicas entre os municípios da RMG foi realizada divisão cartográfica para melhor interpretar as relações existentes entre os municípios componentes da Região Metropolitana, considerando os deslocamentos por trabalho e estudo (ofertas de postos de trabalho formal, vínculos empregatícios e estabelecimentos de ensino).

Há em seu conteúdo parte significativa destinada ao transporte público coletivo visto sob o ponto de vista legal enfatizando a necessidade da organização de uma rede única, complementar e integrada com investimentos a curto/médio/longo prazos em veículos, infraestrutura e operação. Neste contexto, há o círculo vicioso e os impactos causados sobre o transporte coletivo pela intensa e extensa ocupação urbana no território metropolitano. Sob o contexto da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo – RMTC que possui vínculo histórico com a RMG evidenciou objetivos de aperfeiçoar e intensificar o modelo de integração do sistema de transportes.

Na dimensão **Desenvolvimento Socioespacial e Econômico**, relatório denominado “Análise dos Aspectos Socioeconômicos da Região Metropolitana de Goiânia”, apresenta-se de modo global o contexto relacionado à estrutura produtiva, desempenho por setor de atividade (indústria, agropecuária, serviços), mercado de trabalho, violência e criminalidade, educação e cultura e segurança alimentar.

O diagnóstico situacional dos aspectos socioeconômicos evidenciou uma região marcada pela concentração econômica e desenvolvimento territorial desequilibrado, qual seja: concentração de infraestrutura e atividades produtivas no Polo metropolitano e municípios conurbados (Produto Interno Bruto - PIB: Goiânia 69,5% e Aparecida de Goiânia 17% (R$ 58,2 bilhões/ 2013); elevação da demanda por bens industrializados - interna e externa (rede de influência extrapola para região Centro Norte); deslocamento de plantas industriais para o município de Aparecida de Goiânia (DIMAG, Polo empresarial e DAIAG: 2,2 mil indústrias e 34 mil empresas instaladas); baixa aplicação de ciência e tecnologia pelos setores produtivos; Protagonismo do Setor de Serviços na estrutura produtiva da RMG - Polo de serviços (intensivos em mão de obra e baixa produtividade). Destaques: Polo da moda (Goiânia); Polo Calçadista (Goianira); Polo petroquímico (Senador Canedo).

Mercados de trabalho heterogêneos: concentração dos empregos de melhor qualificação e renda em poucos municípios, em especial no polo metropolitano – Goiânia; alguns municípios atrelados a uma única atividade econômica; postos de

trabalho com baixo padrão de capacitação profissional e baixa remuneração; distribuição desigual das oportunidades de emprego, com escassez de políticas para atendimento a população jovem; persistência das diferenças salariais segundo gênero e cor.

Com relação à aptidão agrícola, verifica-se a existência de grande área rural (90,25% do território da RMG, principalmente nos municípios de Caldazinha, Hidrolândia, Aragoiânia e Brazabrantes - Núcleo metropolitano com pequena participação de área rural); abundância de solo agricultável (produção em grande escala); baixa oferta de frutas e verduras por produtores locais (importação destes produtos); ausência de programas de incentivo à produção agricultura familiar e de políticas públicas específicas voltadas aos pequenos produtores; Fraca integração dos municípios às diretrizes dos programas estaduais e nacional de segurança alimentar e nutricional – SAN.

Propondo como diretrizes e estratégias de ação, na busca por um desenvolvimento urbano territorial equilibrado, com menor concentração econômica e melhor aproveitamento das vocações produtivas locais, a orientação de estruturação de uma rede de núcleos urbanos (policentralidades), organizada, ativa e dinâmica, com desenvolvimento econômico e social próprios, promovendo a oferta de empregos e serviços públicos, diminuindo as diferenças e o desequilíbrio regional.

As diretrizes preconizadas em cada dimensão observada, acordadas entre os participantes de todos os eventos participativos, apresentados no próximo tópico, constituem os princípios que subsidiará os prefeitos e membros do CODEMETRO nas decisões a serem tomadas no âmbito do PDIRMG, buscando dar resposta aos problemas diagnosticados – as quais organizadas e estão sintetizadas no quadro a seguir.

Segue abaixo um Quadro Geral contendo uma síntese das diretrizes estabelecidas por dimensão considerando os aspectos relacionados. Vale ressaltar a complexidade que envolve o assunto, por esta razão foi realizada uma redução para que este quadro melhor se ajustasse ao formato do artigo.

QUADRO GERAL DE DIMENSÕES E ASPECTOS RELACIONADOS AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA						
Governança Metropolitana Interfederativa	**Base legal e Representatividade**	**Processo Participativo**	**Autonomia e centralização**	**Gestão**		
	Fortalecer a unidade territorial metropolitana e efetivar os instrumentos de planejamento urbano municipal;	Consolidar o CODEMETRO como instância efetiva e democrática da governança metropolitana;	Ampliar a cooperação entre os municípios, à base de definição de incentivos para atividades produtivas previamente especializadas;	Implementar o Sistema Integrado de Informações e Gestão sobre as FPIC's;		
Condições Ambientais	**Base legal**	**Recursos Hídricos**	**Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**	**Resíduos Sólidos**	**Drenagem Urbana**	
	Desenvolver uma plataforma institucional que permita a gestão ambiental da informação;	Proteger e revitalizar as bacias hidrográficas, com políticas compensatórias à conservação e restritivas às atividades econômicas inadequadas;	Garantir a universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário; Cumprir as metas de saneamento básico em consonância com o Plano Nacional de Saneamento Básico;	Efetivar as ações e estratégias previstas no Plano Estadual de Resíduos Sólidos – PERS;	Garantir a implementação de mecanismos e ações mitigatórias de infiltração de água em loteamentos;	
Ordenamento Territorial	**Base legal**	**Equipamentos Urbanos**	**Centralidades**	**Habitação**	**Expansão Urbana**	
	Compatibilizar os planos diretores municipais com o macrozoneamento metropolitano;	Favorecer a distribuição equilibrada de equipamentos e serviços públicos;	Favorecer o desenvolvimento das centralidades em decorrência de política habitacional e da distribuição de equipamentos urbanos;	Estabelecer Política Habitacional equilibrada com oferta em toda a RMG;	Definir áreas de expansão urbana nos municípios de acordo com a capacidade hídrica, equilíbrio climático e drenagem;	
Mobilidade	**Base legal**	**Dinâmica Metropolitana**	**Transporte Público Coletivo e Sistema Viário de Interesse Metropolitano**	**Transporte Individual Motorizado**	**Cargas**	**Modos Ativos**
	Estabelecer o sistema metropolitano, fortalecendo a gestão do transporte e trânsito, o sistema viário metropolitano, o transporte público;	Criar uma rede de núcleos urbanos policentralizada, relacionando o transporte público coletivo, as atividades econômicas;	Priorizar o transporte público coletivo e a intermodalidade no contexto metropolitano de mobilidade; Elaborar política para o sistema viário metropolitano;	Elaborar política que vise a segurança viária e a redução da mortalidade no trânsito metropolitano;	Elaborar e implementar uma política que fortaleça a logística urbana/metropolitana de cargas;	Elaborar política para estimular modos ativos com segurança para pequenas e médias distâncias;
Desenvolvimento Socioespacial e Econômico	**Indústria**	**Serviços**	**Emprego e Renda**	**Segurança Pública**	**Agropecuária e Segurança Alimentar e Nutricional**	**Educação**
	Criar uma rede de núcleos urbanos policentralizada, ativa e dinâmica, com desenvolvimento econômico e social próprios, promovendo a oferta de empregos e serviços públicos.	Fortalecer os núcleos rurais estimulando as atividades adequadas aos conceitos.	Criar uma política metropolitana de emprego, descentralizando as atividades econômicas.	Fortalecimento da articulação interinstitucional, com intuito de promover o alinhamento estratégico da política pública voltada para a segurança pública.	Fortalecer os núcleos rurais estimulando as práticas adequadas aos conceitos ambientais, culturais e inovadores.	Fortalecer o ensino fundamental e médio possibilitando a população mais vulnerável o acesso à qualificação.

O PLANO DE MOBILIZAÇÃO X PARTICIPAÇÃO POLÍTICO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DO PDUIRMG

Para abordar a participação social é necessário retornar ao Plano de Mobilização, pois apresenta as estratégias e objetivos traçados para atingir à sociedade. Os objetivos contidos no plano eram planejar a comunicação; reunir técnicos qualificados no assunto para contribuir na análise; estimular e garantir a participação; favorecer a divulgação das ações; racionalizar o processo a fim de alcançar melhores resultados; assegurar a capacitação em planejamento urbano e regional de técnicos municipais para se aprimorarem, contribuindo tecnicamente para o desenvolvimento do município; estimular e colaborar na instalação e efetividade do CODEMETRO; publicar e disseminar dados, informações, ações relacionadas e mobilizar os setores da sociedade civil, organizações públicas e privadas na elaboração do referido plano.

Inicialmente, foram propostos seminários, reuniões, 20 oficinas e 20 audiências públicas. Sugeriu-se ainda a criação de grupos de trabalho que se dividiriam como Grupo Gestor - GG, representado pelos técnicos do Governo do Estado de Goiás, vinculados à gestão do contrato; Grupo de Trabalho Técnico - GTT, composto pelos técnicos da instituição de nível superior responsáveis pela elaboração do plano; Grupo de Trabalho Local - GTL, representado pelos técnicos dos municípios, lideranças locais com a finalidade de realizar o levantamento de campo e divulgação dos eventos. Vale enfatizar que estas proposições foram apresentadas em 2015, sendo finalizadas em 2017. No entanto, em função da interrupção[175] do contrato algumas proposições do Plano de Mobilização não foram realizadas.

De fato, foram realizadas 19 oficinas, geralmente ocorridas em locais públicos com acesso facilitado (excetuando-se o município de Inhumas). Quanto às audiências, ambas ocorreram na Assembleia Legislativa, sendo uma audiência pública para o Diagnóstico com o objetivo de ampliar o processo de participação social e a outra para validação do Prognóstico. Houve ainda o recebimento de propostas e sugestões via internet, através de mecanismo de participação online, interação nas redes sociais e a aplicação de questionários. Além destes documentos técnicos foram realizados vídeos durante os eventos, pesquisas nos municípios, mecanismos e instrumentos importantes de mobilização para interação entre o poder público (representada pela secretaria responsável), o cidadão e a instituição de nível superior responsável pelo projeto.

O conteúdo apresentado nas oficinas relacionou-se às dimensões temáticas do Diagnóstico do PDUIRMG e foram abordadas conforme a necessidade de cada município. Nas audiências públicas realizadas, no caso da primeira audiência pública, os conteúdos discutidos têm como referência o Diagnóstico e no caso da segunda audiência pública estão relacionados às propostas de Prognóstico para cada uma das dimensões apresentadas. Houve a participação de um total de 3.757 participantes em todos os eventos ocorridos reuniões, workshops, oficinas e audiências. Logo abaixo há um quadro com todas as atividades realizadas, o ano e o número de participantes.

[175]O processo de elaboração se iniciou em dezembro de 2014 e foi interrompido para adaptação à Lei nº 13.089/2015 e retomado ao início de 2016.

Evento	Ano	Quantidade	Participantes
Total	2016/2017	45	3.757
Audiência Pública	2017	02	279
Reunião do Comitê Executivo	2017	03	65
Debate Legislação RMG	2017	03	140
Oficinas Comunitárias	2017	19	2.065
Reunião Técnica	2016/2017	13	498
Seminário	2016/2017	04	540
Workshop	2016	01	70

Fonte: Goiás, 2018.

O processo de elaboração do PDUIRMG contou com uma equipe multidisciplinar envolvendo mais de 40 técnicos e professores da UFG. Vale mencionar ainda, como resultado do processo de elaboração do PDUIRMG, a realização do curso de Especialização Lato Sensu em Planejamento e Gestão Urbana, pelo IESA/Universidade Federal de Goiás, assegurando a participação de 44 técnicos de 12 municípios integrantes da RMG e 7 instituições das esferas municipal, estadual e federal.

A interface Universidade-Estado no âmbito da elaboração do PDUIRMG (UFG x SECIMA) funcionou como uma *via* de mão dupla, aproximando os postulados científicos da gestão pública e fortalecendo os aspectos técnicos do planejamento estatal, assegurando uma melhor leitura dos aspectos políticos. O *know how* transferido pela UFG, FUNAPE, IESA e LAPIG – Laboratório de Geoprocessamento transformou este momento não apenas na elaboração do PDIRMG, mas principalmente na formação de uma consciência pública metropolitana apoiada por procedimentos técnicos científicos. Ressalta-se que o maior aprendizado foi obtido durante a realização das oficinas comunitárias nos municípios metropolitanos (19 municípios da RMG), o qual proporcionou grande interação social.

Visando garantir a implementação da gestão compartilhada dos problemas diagnosticados e das diretrizes pactuadas nos eventos participativos, também foi mantido o CODEMETRO, cujas funções são propor e tomar decisões relacionadas a governança metropolitana, deliberando sobre a organização, o planejamento e a integração das funções públicas de interesse comum aos municípios do espaço metropolitano – proposição assegurada pela reedição da Lei da Região Metropolitana de Goiânia, aprovada em janeiro de 2018 (Lei nº 139/2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os principais problemas identificados no processo de elaboração do PDUIRMG foram: ausência de apoio político necessário para assegurar sua implementação; falta de engajamento político em torno da questão metropolitana; baixa representação política no legislativo estadual e pouca inserção nos planos de governos municipais, o que compromete a implementação das propostas pactuadas na agenda das políticas públicas.

Apesar do longo processo efetivado na elaboração do PDUIRMG, envolvendo vultosos recursos humanos e financeiros, observou-se que a efetivação das propostas pactuadas, na busca de dar respostas aos problemas metropolitanos diagnosticados, juntamente com as comunidades locais, e que envolveu significativa participação da

sociedade civil organizada, depende primordialmente do poder político, incluindo executivo e legislativo (municipal e estadual). Foram registrados diversos momentos conflitantes entre os gestores municipais quanto à definição de atribuições e divisão de responsabilidades para implementação da governança interfederativa – introduzida no âmbito da RMG com a Lei nº 139/2018. A proposta inicial do PL nº 3.725/2016, analisada em pormenor por Borges, Melo e Rodrigues (2018), cuja aprovação só foi possível após completa modificação do texto da Lei visando atender o pleito dos Prefeitos dos municípios que exerce maior polarização e papel econômico na região metropolitana, no sentido de lhes garantir maior poder decisório. Ou seja, o principal problema identificado no processo de elaboração do PDUIRMG é a ausência de apoio político necessário para assegurar sua implementação – o que Borges (2015; 2016) chamou de "um padrão paroquialesco de gestão metropolitana na RMG".

Como resultado, observou-se uma baixa efetividade de aplicação das propostas pactuadas, pois existe uma dependência entre os entes federados e os poderes constituídos para uma efetiva implementação da política metropolitana. A interface Universidade Estado funcionou, mutuamente, aproximando os postulados científicos e a gestão pública, fortalecendo os aspectos técnicos do planejamento. Ressalta-se que os resultados plenos deste processo foram a realização das oficinas comunitárias nos municípios metropolitanos, proporcionando interação social, e a formação técnica dos servidores que representam, a princípio, a herança em defesa de um único território, o metropolitano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDES, Genilda Darc; MOYSÉS, Aristides. In: XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Segregação urbana e desigualdade social: estado, mercado imobiliário e dinâmica socioespacial. Caxambu, 2013.

BRASIL. Lei Federal nº 014 de 08 de junho de 1973.

_____. Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015.

GOIÁS. Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. Superintendência de Assuntos Metropolitanos. Gerência de Projetos Metropolitanos. Diretrizes para a Região Metropolitana de Goiânia. Goiânia, 2018.

_____.Lei Estadual nº 8.956 de 27 de novembro de 1980.

_____. Lei Complementar nº 027 de 30 de dezembro de 1999.

_____. Lei Complementar nº 48, de 09 de dezembro de 2004

_____. Lei Complementar nº 54, de 23 de maio de 2005

_____. Lei Complementar nº 78, de 25 de março de 2010

_____. Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018.

GOIÂNIA, Prefeitura de Goiânia. Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia. "Região de Goiânia: subsídios a uma política urbana", 1978.

_____. Prefeitura de Goiânia. Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia. "Goiânia: uma estratégia para expansão urbana", 1979.

_____. Prefeitura de Goiânia. Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia. "Região de Expansão de Goiânia: uma estratégia para organização espacial", 1980.

GOVERNANÇA METROPOLITANA NA ESCALA LOCAL FRAGILIDADES, ENTRAVES E POSSIBILIDADES DOS MUNICÍPIOS DO VETOR NORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Natália Aguiar Mol[176]

Universidade Federal de Minas Gerais
natalia.aguiarmol@gmail.com

Sophia Guarnieri[177]

Universidade Federal de Minas Gerais
sophiaguarnie19@gmail.com

Barbara Lúcia Pinheiro de Oliveira França[178]

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
bbarbaralucia@yahoo.com.br

Jordan de Oliveira Ferreira[179]

Universidade Federal de Minas Gerais
jordan.oferreirac@gmail.com

[176] Pesquisadora de Pós-Doutorado Júnior que atua há três anos como investigadora dos Regimes Urbanos, inicialmente vinculada ao CNPq (2016), na EAUFMG, em seguida vinculada à Capes no PPG PUC Minas (2017) e, atualmente, vinculada à FAPERJ no IPPUR-UFRJ.
[177] Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais.
[178] Pesquisadora de Pós-Doutorado Júnior que atua há três anos como investigadora dos Regimes Urbanos, inicialmente vinculada ao CNPq (2016), na EAUFMG, em seguida vinculada à Capes no PPG PUC Minas (2017) e, atualmente, vinculada à FAPERJ no IPPUR-UFRJ.
[179] Graduando do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui uma investigação acerca da governança metropolitana no âmbito local dos municípios do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, através de uma análise de sua inserção no contexto metropolitano. Diante das transformações multiescalares na organização dos espaços metropolitanos latino-americanos, busca-se compreender os limites, fragilidades e dificuldades que inviabilizam a gestão metropolitana compartilhada, bem como a maneira como esses municípios internalizaram as políticas metropolitanas recentes.

Paralelamente à análise da governança metropolitana na escala local, objetivamos compreender a nova dinâmica territorial em curso, a partir da análise dos impactos socioespaciais decorrentes da atual fase de desenvolvimento econômico do Vetor Norte da RMBH, na escala local dos municípios, com vistas a identificar os atores e coalizões público-privadas envolvidos nesse processo e a dinâmica de valorização imobiliária viabilizada pelos investimentos nessa região, resultantes da implantação em curso de uma Aerotrópole, cujo centro propulsor é o Aeroporto Internacional Tancredo Neves. Esses investimentos, centralizados pelo Aeroporto, conformaram uma nova dinâmica territorial metropolitana em torno da implantação e consolidação de Grandes Projetos Urbanos, que resultaram em relevantes transformações de ordem territorial, econômica e socioespacial no Vetor Norte da região metropolitana. Tal investigação motivou a escolha do recorte territorial adotado pela pesquisa, correspondente aos municípios do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, sendo eles Belo Horizonte (região norte do município), Confins, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano.

A problemática central, motivadora deste trabalho, está relacionada à dificuldade de implementação das políticas metropolitanas pelos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte no âmbito local, representando um obstáculo para a efetiva integração metropolitana. Mesmo diante das recentes transformações no arranjo institucional da RMBH, que originaram um Conselho Deliberativo, uma Assembleia Metropolitana e uma Agência de Desenvolvimento Metropolitano, e do avançado aparato instrumental desenvolvido, constituído pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (2009-2010) e pelo Macrozoneamento Metropolitano (2013-2015), os municípios metropolitanos ainda apresentam limitações para a incorporação das políticas instituídas, evidenciando uma desconexão entre eles. Somando-se a isso, buscamos analisar como o desenvolvimento econômico empreendido no Vetor Norte da RMBH impacta as políticas urbanas locais, os principais atores envolvidos e como esses investimentos relacionam-se aos atuais processos socioespaciais metropolitanos.

Diversos autores evidenciam que as regiões metropolitanas brasileiras e internacionais apresentam dificuldades de ordem técnica, política, econômico-financeira ou institucional, as quais apresentam-se como empecilhos à implementação das políticas propostas pelos instrumentos de planejamento, sendo esse o principal pressuposto norteador da nossa pesquisa. Ademais, investigou-se a conformação de um novo regime urbano no Vetor Norte da RMBH, impulsionado pelas recentes transformações espaciais e econômicas decorrentes dos grandes empreendimentos implantados, cujos reflexos impactaram diretamente os municípios estudados.

Nesse contexto, o presente trabalho foi guiado por duas principais questões, que sintetizam as motivações centrais da pesquisa, sendo elas:

a) Qual a situação e as dificuldades dos municípios analisados para internalizar as políticas metropolitanas instituídas?
b) Diante do novo Regime Urbano Pró-crescimento Econômico no Vetor Norte da RMBH, resultante da atual dinâmica de desenvolvimento econômico em curso, como se dá o impacto do regime na política local dos municípios?

A metodologia adotada para as investigações propostas pelo trabalho baseou-se em levantamentos teórico-conceituais de bibliografias, do arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte, do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH) e do Macrozoneamento Metropolitano, além de dados referentes às condições socioeconômicas e urbanísticas dos municípios em estudo.

Após o levantamento bibliográfico, iniciamos as visitas de campo, com a realização de entrevistas com os secretários de planejamento urbano dos municípios estudados (com exceção de Confins, Santa Luzia e São José da Lapa, em decorrência da dificuldade em contatar as secretarias desses municípios), com um membro da equipe que atuou na elaboração do PDDI e do Macrozoneamento e na revisão dos Planos Diretores de onze municípios da RMBH, iniciada em 2016, e com a diretora da Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. O roteiro de entrevistas englobou questões relativas ao planejamento urbano, finanças, políticas metropolitanas, inserção do município no âmbito metropolitano e sua relação com as instituições ligadas à gestão da região metropolitana, e aos impactos socioespaciais do atual desenvolvimento econômico empreendido no Vetor Norte da RMBH.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Limites, Desafios e Possibilidades da Gestão Metropolitana

No contexto das regiões metropolitanas nacionais e internacionais, muitos são os limites e os desafios para a efetivação da gestão e do planejamento, podendo-se inferir que, nesse histórico, expressiva parcela das problemáticas que caracterizam a esfera metropolitana não foram enfrentadas e solucionadas de maneira satisfatória. Nesse sentido, como evidenciado por autores como Fernandes (2006), Garson (2009) e Moura (2008), destacam-se os limites de nível institucional, de gestão e financeiro-econômico, ligado ao financiamento do planejamento nas regiões metropolitanas.

Para lidar com a complexidade dos arranjos, Fernandes (2006) aponta que se deve construir de forma negociada e legítima – social e politicamente – uma gestão jurídico-institucional que consiga atender às demandas de interesse metropolitano de forma integrada. Garson (2009) destaca, no contexto do federalismo fiscal brasileiro, a dificuldade de elaboração e implementação de mecanismos voltados ao financiamento de políticas e ações no território metropolitano. Ademais, os municípios são tratados de forma homogênea, desconsiderando-se suas particularidades e especificidades, e, no caso dos municípios metropolitanos, as fronteiras econômicas não coincidem com os limites jurisdicionais estabelecidos, fator que demanda mecanismos de cooperação,

sobretudo econômicos, dadas as desigualdades financeiras que predominam no contexto das regiões metropolitanas.

Moura (2008), por sua vez, evidencia os desafios do planejamento metropolitano voltando-se à problemática da diferenciação entre as diversas escalas espaciais. Nesse contexto, uma gestão efetiva deve considerar uma dimensão "transescalar" para a construção das políticas e dos instrumentos de planejamento, diagnosticando a escala específica de atuação e explicitando possíveis conflitos de interesse. Além disso, evidencia-se a ausência de instrumentos voltados à cooperação entre as diferentes escalas de governo, aliada à incipiente consciência metropolitana, que limita a percepção dos municípios enquanto entes de uma escala macro, não restrita aos limites municipais.

Percebe-se, portanto, que inúmeros são os desafios à implementação de uma gestão metropolitana compartilhada e efetiva. Os avanços recentes são expressivos, e apontam para uma reestruturação do planejamento com base na participação popular, na adoção de instrumentos efetivos e na consideração das particularidades e especificidades das esferas locais, como forma de integrá-las ao âmbito regional. A discussão de novas formas de gestão e planejamento deve incentivar o abandono da atuação predominantemente localista e autárquica dos municípios, com vistas a implementar uma estrutura institucional voltada à resolução dos problemas comuns às regiões metropolitanas.

Regimes Urbanos e a Atual Dinâmica do Vetor Norte da RMBH

Nos últimos anos, teve início um importante processo de desenvolvimento econômico no âmbito do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, impulsionado pela intensificação de atividades relacionadas ao setor aeroportuário e à produção imobiliária, resultantes da ampliação e reestruturação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, no município de Confins. Esse processo deu origem a expressivas transformações socioespaciais, decorrentes das ações de caráter público-privado empreendidas na região com vistas à explorar o potencial econômico em ascensão. O governo conduziu intervenções significativas, pautadas no conceito de Aerotrópole, que resultaram na modernização da infraestrutura física do Vetor Norte através da implantação de grandes empreendimentos na região, centralizados em torno do aeroporto. (FRANÇA et al., 2017)

O grande projeto urbano de ampliação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves foi concedido à iniciativa privada em 2014, através de estudos do governo com o objetivo de inseri-lo no modelo de desenvolvimento aeroportuário denominado Aerotrópole. O modelo Aerotrópole apresenta como finalidade central a transformação do aeroporto no centro propulsor do desenvolvimento econômico urbano com vistas à atração de empresas de segmentos variados, aliado aos grandes empreendimentos. (FRANÇA, 2014)

A ideia central da Teoria dos Regimes Urbanos, por sua vez, relaciona os impactos sobre a governança metropolitana e a dinâmica socioespacial no cenário internacional às transformações resultantes da nova fase do capitalismo mundial. A Teoria está centrada na investigação do regime urbano local, considerando-o “como um sistema de cooperação informal que se estabelece entre agentes públicos e privados com capacidade de ação” (FRANÇA et al., 2017, p. 8). Pode-se dizer que um conjunto

desses agentes, que dispõem de recursos políticos, institucionais e econômico-financeiros, passam a conduzir a governabilidade urbana e detêm o controle da agenda urbano-regional, com vistas ao desenvolvimento econômico baseado na intensificação da economia local-regional.

Nesse contexto, pode-se dizer que o Vetor Norte da RMBH caracteriza-se como uma coalizão pró-crescimento em torno da implantação em curso de uma Aerotrópole, estabelecendo-se como um novo regime urbano. Destacam-se diversos atores que compõem essa coalizão público-privada, sendo eles o Governo do Estado de Minas Gerais, a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, os próprios municípios metropolitanos, a BH Airport e Associação de Desenvolvedores do Vetor Norte. (FRANÇA et al., 2017)

Tal coalizão está inter-relacionada ao desenvolvimento de atividades econômicas voltadas à aviação intensiva, à instalação de equipamentos públicos e privados com elevado impacto socioespacial e ambiental e à intensificação da dinâmica imobiliária na região, caracterizando, assim, um novo regime urbano no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

APRESENTAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Arranjo Institucional

A partir dos anos 2000, tem início a retomada do planejamento no âmbito da Região Metropolitana de Belo Horizonte, através da implementação de um novo arranjo institucional da gestão metropolitana, aliado à elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado voltado aos municípios metropolitanos. Esse novo arranjo foi instituído a partir de 2004, através da Emenda Constitucional nº 65, que resultou na criação da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, em 2007 (Decreto Estadual nº 44.601, de 21/08/2007), e da Agência Metropolitana, em 2009 (Lei Complementar Estadual nº 107, de 12/01/2009). A seguir, é feita uma descrição mais detalhada dessas instâncias.

O Conselho Metropolitano é a instância colegiada e deliberativa, sendo responsável pelas questões relacionadas à execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) e às funções públicas de interesse comum. É composto por 5 representantes do Poder Executivo estadual, 2 da Assembleia Legislativa estadual, 2 de Belo Horizonte, 1 de Contagem, 1 de Betim, 3 dos demais municípios da RMBH e 2 da sociedade civil organizada. Como forma de apoio aos membros da sociedade civil organizada no Conselho, foi criado, informalmente, o Colegiado Metropolitano, composto por 20 entidades (empresários, movimentos sociais, ONGs, organizações acadêmicas e de profissionais e sindicatos).

A Assembleia Metropolitana constitui o órgão colegiado de decisão, contando com a participação do estado e municípios, e é responsável pela definição das macrodiretrizes do planejamento. É composta por 4 representantes do Poder Executivo, 1 da Assembleia Legislativa estadual e 2 de cada município (prefeito e presidente da Câmara Municipal).

A Agência Metropolitana, por sua vez, constitui a autarquia com função técnica e executiva, atuando na implementação de planos, programas e projetos estabelecidos

pelo PDDI, realização de estudos técnicos regionais, planejamento metropolitano, ordenamento territorial, entre outros.

Instrumentos de Planejamento Metropolitano

Além da implementação de um novo arranjo institucional, foram criados instrumentos para o planejamento e gestão metropolitanos.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-BH) é um plano participativo desenvolvido entre os anos de 2009 e 2011 que resultou na elaboração de 28 Políticas Metropolitanas Integradas e respectivos Programas e Projetos Prioritários, definidos a partir das Funções Públicas de Interesse Comum e do debate promovido com a sociedade metropolitana durante a construção do plano. De acordo com Tonucci Filho e Monte-Mór (2013), o PDDI representou uma ruptura ao planejamento tecnocrático moderno-tradicional, através da adoção de princípios voltados à integração intersetorial e à participação popular. Além disso, adotou uma abordagem horizontal, caracterizada por diálogos amplos e abertos, bem como pela realização de oficinas, seminários e reuniões pautados na participação pública.

Posteriormente, em 2015, foi elaborado o Macrozoneamento Metropolitano, um dos programas previstos no PDDI, visando a reestruturação territorial através da criação das Zonas de Interesse Metropolitano - territórios dentro da RMBH nos quais o interesse metropolitano deve prevalecer sobre o local. Foram delimitadas 19 ZIMs que podem estar relacionadas com o caráter de proteção ambiental, centralidades, eixos de desenvolvimento entre outros interesses.

ANÁLISE DA SITUAÇÃO LOCAL DOS MUNICÍPIOS

Com o objetivo de aprofundar o entendimento acerca das dinâmicas e características dos municípios estudados, foram levantados dados relacionados à realidade local. Esses dados, sintetizados nos tópicos abaixo, possibilitaram uma maior aproximação acerca da situação no âmbito local dos municípios analisados, permitindo a análise posterior de sua inserção na esfera metropolitana.

Política Urbana

Os dados levantados acerca das políticas urbanas locais estão relacionados à incorporação das políticas metropolitanas pelos Planos Diretores dos municípios estudados, buscando-se investigar as menções às diretrizes e o seu nível de importância para o planejamento urbano municipal.

Em relação ao PDDI, apenas Belo Horizonte, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo e Ribeirão das Neves têm suas diretrizes incorporadas na legislação municipal. Ainda assim, as políticas são restritas e pouco expressivas frente à complexidade e relevância de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado metropolitano.

No que diz respeito às diretrizes do Macrozoneamento, pode-se afirmar que as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs), propostas por esse instrumento, atuam diretamente sobre o território dos municípios estudados, em porções caracterizadas como centralidades metropolitanas. Destaca-se a existência da ZIM Vetor Norte, que engloba Confins, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Santa Luzia, São José da Lapa e

Vespasiano, caracterizando-os como uma centralidade onde há expressivo impacto dos grandes empreendimentos e das dinâmicas de desenvolvimento recentes que atuam sobre essa porção norte da região metropolitana.

Portanto, constatou-se que a questão metropolitana encontra-se ainda bastante incipiente nas legislações locais. Ainda que tenha impacto direto sobre os municípios estudados, através das diretrizes trazidas pelo PDDI e Zonas de Interesse Metropolitano propostas pelo Macrozoneamento, não foi refletida de forma efetiva nas políticas urbanas municipais, que em sua maioria não apresentam proposições concretas e eficientes à problemática da integração metropolitana.

Finanças Municipais

O levantamento de dados acerca das finanças dos municípios objetivou embasar a pressuposição da existência de uma relação direta entre a dificuldade de implementação das políticas metropolitanas e as fragilidades de ordem econômico-financeira locais. Para essa análise, considerou-se o Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), juntamente com o valor das receitas municipais e o nível de dependência de transferências intergovernamentais.

O IDTE, criado em 1998 através de um trabalho desenvolvido pela Fundação João Pinheiro[180], é um indicador que busca analisar o nível de desenvolvimento da economia de um município com base em sua estrutura de receitas. Para tal, parte do pressuposto de que economias em estágios iniciais de desenvolvimento apresentam bases restritas e pouco diversificadas de tributação, o que resulta na limitação da capacidade de arrecadação. Assim, para a composição deste indicador, considera-se que o nível de desenvolvimento econômico do município está diretamente vinculado à sua capacidade de geração de receitas tributárias (OLIVEIRA; BIONDINI, 2012).

No que diz respeito às transferências intergovernamentais, os dados levantados apontam uma elevada dependência dessa fonte de arrecadação por parte dos municípios analisados. Pode-se inferir, ainda, que há uma relação direta entre a porcentagem de transferências e os valores de IDTE, uma vez que quanto maior a dependência dos repasses institucionais, menor é o IDTE do município. Os dados foram sintetizados na tabela abaixo (Tabela 1).

[180] Trabalho intitulado “Finanças dos Municípios Mineiros: diversidade e indicadores” (FJP, 1998).

Tabela 1: Dados de finanças dos municípios do Vetor Norte da RMBH

Município	Transferências Intergovernamentais, em % da receita corrente (2016)	IDTE (2013)	Receita Total, em reais (2016)
Belo Horizonte	49.66%	77,3	10.248.955.758,81
Lagoa Santa	56.99%	67,8	185.640.463,29
Confins	61%	67	28.762.366,78*
Vespasiano	68.2%	57,6	251.828.514,46
Jaboticatubas	72.08%	30,6	43.241.502,99
Santa Luzia	73.26%	46,5	361.779.646,58
Pedro Leopoldo	75.26%	63,2	146.599.825,67
Ribeirão das Neves	78,58%	39,2	369.461.633,91
Matozinhos	80.75%	50,6	72.707.628,99
São José da Lapa	86.55%	53,4	55.245.895,49

Fonte: IMRS e Portal Meu Município, produção própria, 2018.

Analisando-se os dados, infere-se que a maioria dos municípios do Vetor Norte possui receitas reduzidas, destacando-se a desigualdade expressiva em relação à Belo Horizonte. Outro fator que se destaca é a grande dependência dos municípios das transferências intergovernamentais, que, com exceção de Belo Horizonte, correspondem a mais de 50% das receitas correntes municipais, atingindo valores superiores a 80% em Matozinhos e São José da Lapa, por exemplo. Esses dados permitem a associação entre as dificuldades de ordem econômico-financeira nos municípios e as deficiências no âmbito das políticas urbanas e metropolitanas, uma vez que as fragilidades orçamentárias reduzem ou inviabilizam os investimentos em avanços nesse campo.

Além disso, percebe-se uma influência do desenvolvimento econômico empreendido na região norte nas finanças dos municípios. Lagoa Santa, Confins, Pedro Leopoldo e Vespasiano apresentam valores elevados de IDTE em decorrência dos crescentes investimentos dos setores públicos e privados direcionados ao Vetor Norte da região metropolitana, destacando-se a reestruturação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, principal definidor da nova dinâmica da economia regional.

Quadro Técnico das Secretarias de Planejamento Urbano

Durante as entrevistas, os secretários foram questionados acerca da composição do quadro técnico municipal na área de planejamento urbano, uma vez que um dos pressupostos da pesquisa relaciona a ausência de políticas metropolitanas no âmbito local às deficiências de nível técnico existentes. No entanto, o que de fato se verificou foi a inexistência de um parâmetro a ser adotado, dada a heterogeneidade das instâncias municipais ligadas à política urbana. Na maioria dos municípios evidenciou-se a junção de funções dentro das Secretarias, fator que originaria uma análise muito

subjetiva, sem padrões a serem seguidos. No município de Lagoa Santa, por exemplo, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano engloba Regulação Urbana, Meio Ambiente, Obras, Defesa Civil, Serviço Urbano, Trânsito e Transporte e Desenvolvimento Econômico. Em contraposição, no município de Jaboticatubas a Secretaria ligada à política urbana é composta apenas pelas Diretorias de Planejamento Urbano e de Licenciamento e Fiscalização.

Portanto, não foi possível analisar a capacidade técnica municipal sob parâmetros previamente definidos, em decorrência da subjetividade e das variações institucionais observadas durante as entrevistas. A totalidade dos dados de capacidade técnica levantados durante as entrevistas demandam uma investigação mais aprofundada, podendo ser objeto de pesquisas futuras.

A ESFERA METROPOLITANA NO ÂMBITO MUNICIPAL

As análises dos principais aspectos identificados durante as entrevistas foram divididos em temas, e são apresentadas a seguir.

Situação e processo de elaboração do Plano Diretor

No que se refere à situação atual do Plano Diretor municipal, pode-se inferir, através das entrevistas, que a maioria dos planos vigentes foram revisados recentemente, sendo datados de 2016, 2017 ou 2018. Os demais planos, que atualmente encontram-se desatualizados, estão em processo de revisão.

Em relação aos processos de elaboração dos Planos Diretores, os convênios e metodologias apresentaram variações. Dentre os sete municípios entrevistados, apenas Vespasiano está incluído no processo de revisão dos Planos Diretores sob a coordenação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Ainda assim, o secretário de planejamento do município apontou conflitos resultantes desse processo, como, por exemplo, a incompatibilidade entre o zoneamento municipal e o Macrozoneamento Metropolitano.

Outra característica evidenciada em alguns municípios foi o financiamento do Plano Diretor por empresas privadas. Nesse aspecto, destaca-se o município de Ribeirão das Neves, cujo secretário afirmou[181]: "Nós recusamos a Agência (...). Nós fizemos um convênio com a Associação de Desenvolvedores do Vetor Norte, a AV Norte, e com o Sinduscon, e a AV Norte *(Associação dos Desenvolvedores do Vetor Norte)* e o Sinduscon estão financiando os estudos". O Sinduscon e a AV Norte foram responsáveis, respectivamente, por 30% e 70% dos recursos, estimados em cerca de 500 mil reais. Uma possível leitura é de que o financiamento de Planos Diretores por empresas privadas representa uma alternativa desses setores para atender seus próprios interesses, originando políticas capazes de beneficiá-los, geralmente através da flexibilização de leis e parâmetros urbanísticos. Tal aspecto pode inviabilizar a implementação das políticas urbanas e metropolitanas que se mostrem contrárias ou desfavoráveis aos interesses privados, além de representar uma possível ameaça ao caráter público e participativo que deve ser atribuído à elaboração do Plano Diretor.

Através de uma leitura geral sob o aspecto das políticas urbanas locais, percebeu-se que, apesar dos Planos Diretores terem sido revisados recentemente ou

[181] Entrevista realizada em 21 de maio de 2018, com o secretário de Planejamento e Urbanismo de Ribeirão das Neves.

se encontrarem em processo de revisão, não houve incorporação efetiva das diretrizes metropolitanas, evidenciada também pela falta de conhecimento dos instrumentos metropolitanos instituídos por alguns dos secretários entrevistados. Além disso, observou-se que há uma subordinação dos municípios aos interesses desenvolvimentistas e privados, que influenciam diretamente a produção do espaço local.

Interface com o PDDI e Macrozoneamento

De forma geral, o principal aspecto evidenciado através das entrevistas foi o desconhecimento, por parte dos secretários de planejamento urbano, das propostas e diretrizes metropolitanas instituídas pelo PDDI e pelo Macrozoneamento. Os secretários de planejamento de alguns municípios, como Jaboticatubas e Pedro Leopoldo, desconheciam as políticas metropolitanas propostas pelo PDDI e pelo Macrozoneamento, e tampouco souberam informar sobre sua incorporação ao Plano Diretor municipal.

No caso de Lagoa Santa, evidenciou-se um descolamento entre as escalas metropolitana e local, uma vez que o secretário de planejamento do município acredita na não obrigatoriedade de implementação dos instrumentos metropolitanos na legislação municipal. De acordo com ele[182]:

> "Na verdade, o Plano Diretor de Lagoa Santa incorporou o PDDI, apesar de o PDDI não ser lei, né? O PDDI, eles tentam pegar um instrumento hoje que não é lei, e tentam imputar nos municípios, como sendo lei, o que não é verdade. O município não tem a obrigatoriedade hoje de seguir o PDDI do Estado".

Pode-se dizer que essa deslegitimação dos instrumentos metropolitanos no âmbito local justifica a ausência de sua implementação efetiva, bem como as dificuldades da integração metropolitana.

Assim, sob o aspecto da interface existente entre a legislação municipal e as diretrizes metropolitanas propostas, verifica-se uma evidente desintegração entre as escalas metropolitana e local, que se justifica principalmente pelo desconhecimento das políticas do PDDI e do Macrozoneamento pelos secretários de planejamento urbano entrevistados, bem como pela ausência de uma mentalidade metropolitana aliada à constante busca pela autonomia municipal, bastante reforçada durante as entrevistas. De acordo com o membro da equipe de elaboração dos instrumentos metropolitanos[183]:

> "Quando se pensa em uma escala, e depois se pensa em outra escala, e os municípios da Região Metropolitana têm esse problema, eles se pensam como peças isoladas, eles não têm uma visão metropolitana, o máximo que eles buscam o diálogo é, às vezes, um conflito com um município vizinho."

Esse discurso evidencia o descolamento entre as escalas municipal e metropolitana, problemática destacada por Fernandes (2003) como um dos entraves à gestão e integração das regiões metropolitanas. Isso ocorre pois, no âmbito local, é

[182] Entrevista realizada em 28 de junho de 2018, com o secretário de Desenvolvimento Urbano de Lagoa Santa.
[183] Entrevista realizada em 30 de agosto de 2018.

incipiente ou inexiste a concepção de pertencimento metropolitano, fator que resulta num isolamento entre as duas esferas.

Principais conflitos entre as políticas locais e metropolitanas

Os conflitos resultantes da compatibilização das diretrizes metropolitanas com as legislações municipais foram evidenciados pelos secretários entrevistados, caracterizando-se como um dos fatores que dificulta e limita a implementação dessas políticas no âmbito local dos municípios. Dentre os casos mais emblemáticos, destacam-se Lagoa Santa, Ribeirão das Neves e Vespasiano.

No caso de Lagoa Santa, há uma crítica do secretário à ausência de compensação para os municípios que seriam economicamente prejudicados pela regulamentação das políticas metropolitanas. De acordo com ele[184]:

> "Em Lagoa Santa eles querem colocar um "pulmão verde", eu não tenho nada contra, mas qual é a compensação que Lagoa Santa terá do "pulmão verde"? Quem vai pagar as contas do município, quando você não permite que tenha aqui um desenvolvimento?"

O secretário de Ribeirão das Neves, por sua vez, criticou a proposta do Macrozoneamento para uma das regiões do município que, segundo ele, possui um grande e crescente potencial imobiliário. De acordo ele[185]:

> "Essa região (região do Areias) é hoje fruto de um olhar muito forte do setor imobiliário, é uma região pouco ocupada, e é uma região que tem uma vocação muito grande para o desenvolvimento (...). Só que a proposta do Macrozoneamento para Areias é muito restritivo, é uma proposta de área rural."

O secretário discorda da proposição do Macrozoneamento de transformar a região numa área rural, visto que o desenvolvimento da área seria afetado em decorrência da restrição de loteamentos. Além disso, o secretário afirmou que o projeto do Rodoanel, proposto pelo Macrozoneamento, é criticado por alguns setores do município, como é o caso dos empreendedores imobiliários. Esses exemplos evidenciam um conflito de interesses entre os níveis local e metropolitano, representando um dos principais entraves à incorporação das políticas regionais.

Já no caso de Vespasiano, evidencia-se uma rejeição, por parte do secretário de planejamento municipal, ao projeto do Rodoanel e à extensão de sua faixa de domínio, devido à possibilidade de congelamento de áreas previstas como expansão urbana no Plano Diretor, nas quais já foram aprovados loteamentos.

As entrevistas evidenciaram que os conflitos entre as escalas local e metropolitana podem resultar num desinteresse dos municípios em incorporar as políticas metropolitanas instituídas, devido ao receio dessas sobreporem e interferirem nos interesses e diretrizes municipais.

[184] Entrevista realizada em 28 de junho de 2018, com o secretário de Desenvolvimento Urbano de Lagoa Santa.
[185] Entrevista realizada em 21 de maio de 2018, com o secretário de Planejamento e Urbanismo de Ribeirão das Neves.

Autonomia local e diálogo institucional

Observou-se que os municípios cujos secretários foram entrevistados apresentam uma boa interlocução com a instituição metropolitana, principalmente por intermédio da Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Todos os secretários evidenciaram o importante papel desempenhado pela Agência nas questões relativas ao interesse metropolitano, através de visitas e consultorias prestadas. Além disso, foi destacada a importância da Agência Metropolitana enquanto órgão de suporte técnico aos municípios metropolitanos, com atuação nas questões voltadas às políticas urbanas municipais e sua interface com as diretrizes metropolitanas, promovendo uma conexão entre elas.

No entanto, os secretários de Lagoa Santa e Ribeirão das Neves, apesar de reconhecer a importância dessa instância, apresentaram críticas à ela, relacionadas principalmente à interferência da Agência nas questões internas dos municípios. Foi possível constatar que há um conflito evidente entre a atuação da Agência Metropolitana e a autonomia do município, evidenciado pela crítica do secretário. Para ele, a interferência da Agência Metropolitana no âmbito local deveria ser limitada. Esse fator demonstra a desarticulação entre as escalas de planejamento, e evidencia a priorização da autonomia municipal em detrimento de sua inserção metropolitana.

Assim, em relação ao atual arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte e sua atuação nos municípios estudados, pode-se constatar que a Agência possui grande relevância na busca pela promoção de uma gestão metropolitana compartilhada e integrada, através do suporte técnico e operacional aos municípios com vistas a efetivar a implementação dos instrumentos de planejamento metropolitano.

Finanças e arrecadação municipal

No que diz respeito às finanças e à situação econômica dos municípios entrevistados, destacaram-se as críticas e insatisfações relativas à atividade produtiva e econômica municipal. Em Pedro Leopoldo e Ribeirão das Neves, foi apontada a inexpressividade das atividades econômicas. No caso de Pedro Leopoldo, esse quadro é resultante de uma redução da dinâmica industrial decorrente do fechamento, a partir de 2015, de importantes cimenteiras do município, que correspondiam à maior parcela da arrecadação municipal.

Já em Ribeirão das Neves, o secretário de planejamento urbano evidenciou as deficiências econômicas locais, destacando a dependência do município das transferências intergovernamentais, o que confirma os dados levantados pelas análises preliminares da pesquisa. Segundo ele[186]:

> "Nós não temos atividade econômica aqui, nós não temos indústria, o comércio é incipiente, é informal, então o orçamento de Neves hoje é dependente das transferências da União. Nossa receita principal são as transferências fundo a fundo da União."

Esses dois exemplos, semelhantes aos dos demais secretários entrevistados, evidenciam as fragilidades econômicas e produtivas constatadas nos municípios, as quais atestam as pressuposições iniciais da pesquisa. Essa insuficiência econômica e

[186] Entrevista realizada em 21 de maio de 2018, com o secretário de Planejamento e Urbanismo de Ribeirão das Neves.

tributária apresenta-se como um entrave ao investimento municipal em políticas urbanas, uma vez que, em decorrência das limitações, o orçamento passa a ser destinado para áreas mais prioritárias do município. Como aponta Garson (2009), as deficiências econômico-financeiras nos municípios e a ausência de mecanismos fiscais efetivos, comprometem ou inviabilizam os investimentos em políticas urbanas. Esse é, portanto, um dos fatores responsáveis pela ausência da implementação efetiva das diretrizes metropolitanas no âmbito local.

Além disso, outra problemática a ser destacada é a ineficiência do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O FDM apresenta-se como um instrumento importante, no entanto, sua efetividade é comprometida em decorrência da quantidade reduzida de recursos arrecadados. Dados fornecidos pela Agência Metropolitana apontam que a contribuição dada pelos municípios ao fundo apresentaram uma queda expressiva ao longo dos anos.

Um fundo metropolitano efetivo, voltado à arrecadação de recursos para a implementação de políticas e projetos no âmbito da região metropolitana, representa uma das principais demandas para a gestão metropolitana, configurando-se como um instrumento de apoio e suporte econômico-financeiro aos municípios que, como constatado através dos levantamentos preliminares e das entrevistas, possuem baixa capacidade produtiva e tributária.

NOVO REGIME URBANO E O IMPACTO LOCAL DO DESENVOLVIMENTO DO VETOR NORTE DA RMBH

Em relação às políticas de desenvolvimento e valorização empreendidas no Vetor Norte, pode-se constatar que, direta ou indiretamente, os municípios analisados apresentaram distintos impactos socioespaciais e econômicos desse processo, como foi evidenciado através das entrevistas.

Os secretários de planejamento apontaram o crescimento da especulação imobiliária, com o surgimento de novos empreendimentos residenciais e comerciais, e a grande atração de indústrias e empreendimentos de setores diversificados, porém comprovando a conformação, ainda em curso, de uma nova dinâmica econômica no Vetor Norte da região metropolitana, impulsionada pelo desenvolvimento do polo aeroportuário.

O secretário de Matozinhos visualiza os impactos econômicos locais dos grandes projetos implantados no Vetor Norte. De acordo com ele[187]:

> "Matozinhos está do lado de Confins, do lado do Aeroporto. Então, várias empresas que estão longe do Aeroporto estão vindo para Matozinhos, para ser um polo, devido à proximidade com o Aeroporto e à facilidade de escoamento de mercadorias."

Além dessa crescente atração de indústrias, o secretário aponta a intensa valorização e especulação imobiliária na região, destacando, ainda, a crescente ascensão dos condomínios fechados de luxo como, por exemplo, o *Estância da Mata*, localizado no município.

[187] Entrevista realizada em 13 de julho de 2018, com o secretário de Planejamento Urbano e Obras de Matozinhos.

Já os secretários de Jaboticatubas e Lagoa Santa criticaram alguns aspectos desse processo de desenvolvimento na esfera municipal. No caso de Jaboticatubas, a crítica relaciona-se ao aumento da demanda por moradia no município, resultante da saturação em outros municípios provocada pela crescente valorização imobiliária na região. A crítica é pautada, principalmente, pela ocupação irregular do solo, que se mostra bastante recorrente no município, uma vez que representa um resultado do processo de intensa valorização e especulação imobiliária. Como pontos positivos desse desenvolvimento, o secretário aponta a atração turística ao local, em decorrência da proximidade com a Serra do Cipó, e a atração de novos empreendimentos, principalmente condomínios de luxo, com destaque para o *Reserva Real*.

O secretário de Lagoa Santa, por sua vez, acredita que o projeto de desenvolvimento econômico no Vetor Norte, viabilizado a partir do Aeroporto, não foi efetivado. Ele afirmou que[188]: "(...) ele *(o projeto)* não saiu do papel, né. A gente tem que ser mais realista. Hoje o Aeroporto está construído, mas, se pensar bem, o que o Aeroporto efetivamente traz em termos de ganhos econômicos, não traz tanta coisa". Para ele, o Aeroporto Indústria, capaz de trazer uma nova dinâmica econômica para o município através da atração de indústrias de grande porte e equipamentos voltados à tecnologia, não foi de fato implementado. Apesar desta afirmação é necessário destacar que logo após a referida entrevista, o Aeroporto Indústria recebeu em outubro de 2018 a Licença de Operação que estava sendo aguardada desde 2014, com a expectativa de atrair, por meio da suspensão tributária, em um regime de entreposto aduaneiro especial, empresas de alto valor agregado. Além disso, as afirmações do secretário não condizem com o que se observa na prática em relação ao impacto do Aeroporto Internacional em Lagoa Santa. O município é um dos que mais foi afetado pela intensificação da dinâmica imobiliária, resultante da proximidade com o sítio aeroportuário, que promoveu um grande *boom* imobiliário local, o qual foi destacado por secretários de outros municípios, como Jaboticatubas e Matozinhos. Além disso, o Plano Diretor de Lagoa Santa apresenta, dentre suas diretrizes, o fomento às atividades industriais, logísticas, hoteleiras e turísticas, viabilizadas através do desenvolvimento impulsionado pelo Aeroporto Internacional Tancredo Neves, evidenciando a relevância atribuída pela legislação municipal a esse eixo de crescimento econômico.

Diante dessa dinâmica de desenvolvimento, pode-se dizer que alguns atores que operam na região têm papel fundamental no desdobramento desse processo. Através das entrevistas, destacou-se a atuação da Associação de Desenvolvedores do Vetor Norte (AV Norte), grupo de empreendedores ligados a setores políticos e da construção civil. Essa associação busca usufruir do potencial econômico e da crescente valorização imobiliária, intensificados diante do desenvolvimento e dos grandes projetos implantados no Vetor Norte, através do incentivo a grandes empreendimentos na região. No entanto, essa atuação é criticada pelo membro da equipe de elaboração das políticas metropolitanas, que também tem como campo de estudo o Vetor Norte[189]:

> "O que me parece dessa AV Norte, deste tipo de associação (...), é que eles meio que tentam burlar esses processos participativos de

[188] Entrevista realizada em 28 de junho de 2018, com o secretário de Desenvolvimento Urbano de Lagoa Santa.
[189] Entrevista realizada em 30 de agosto de 2018.

> construção conjunta de planejamento, e tentam fazer acordos políticos mais de curto prazo. E muito buscando flexibilização de leis existentes. Você vê o tempo todo Zonas Especiais de Crescimento, autorizações especiais para empreendedores fazerem coisas sem licenciamento."

Os dados levantados evidenciam a conformação de um novo Regime Urbano, cujo centro propulsor é o Aeroporto Internacional Tancredo Neves, responsável pela intensificação da dinâmica econômica e imobiliária no Vetor Norte da região metropolitana. Somando-se a isso, destacam-se as coalizões público-privadas, constituídas de atores de variados setores, tais como empreendedores e agentes imobiliários, políticos e da sociedade civil. Nesse sentido, há um protagonismo dos agentes privados nesse processo, que buscam explorar ao máximo o crescente potencial econômico desse eixo de desenvolvimento. Pode-se dizer que esse novo Regime Urbano é bastante atual, e sua conformação está em curso, impulsionada pelos grandes projetos e empreendimentos que se instalam na região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que a reflexão deste trabalho está vinculada à compreensão da realidade local dos municípios do Vetor Norte da RMBH no que se refere à adoção das políticas metropolitanas, seus limites e fragilidades para a implementação dos instrumentos que visam otimizar a gestão e a integração metropolitana, além da análise dos impactos socioespaciais resultantes do recente desenvolvimento impulsionado no Vetor Norte no âmbito local dos municípios metropolitanos.

Foi possível concluir que as dificuldades enfrentadas pelos municípios são de diversas ordens, destacando-se as fragilidades econômico-financeiras, decorrentes da baixa capacidade produtiva e de arrecadação de tributos; técnicas, referentes às deficiências dos quadros de servidores municipais; e políticas, voltadas à gestão e aos conflitos de interesse. Evidenciou-se, além disso, um deslocamento entre as escalas local e metropolitana, atribuído à crescente valorização da autonomia municipal aliada à ausência de uma consciência metropolitana, destacada através das entrevistas com os secretários municipais.

Os impactos socioespaciais da conformação de um Regime Urbano Pró-crescimento Econômico, no Vetor Norte da RMBH, na esfera local, foram evidenciados de forma expressiva através dos levantamentos e das entrevistas. O desenvolvimento econômico, a atração industrial e a valorização imobiliária incorporaram-se ao cotidiano municipal, destacando-se a atuação de variados atores nesse processo, tanto públicos (como a Agência Metropolitana), quanto privados (como a AV Norte).

Pode-se concluir que, apesar dos recentes avanços institucionais e instrumentais, ainda são expressivos os desafios para a efetiva governança regional e integração socioespacial entre os municípios metropolitanos. Nesse sentido, destacamos que a análise a partir da investigação de atores que conformam a coalizão pró-crescimento é de extrema relevância para desvelar os conteúdos da governança relacionados à produção do espaço das metrópoles.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Org). Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

FRANÇA, Bárbara Lúcia Pinheiro de Oliveira. O impacto socioespacial do Aeroporto Internacional Tancredo Neves no Vetor Norte da RMBH. Tese (Doutorado), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

FRANÇA, Bárbara Lúcia Pinheiro de Oliveira; MOL, Natália Aguiar; MENDONÇA, Jupira Gomes de; PINTO, Fábio Luis Gonçalves. Planejamento Metropolitano e Desenvolvimento Regional: Um Novo Regime Urbano no Vetor Norte da RMBH? In: Encontro Nacional do INCT Rede Observatório Das Metrópoles: Regimes Urbanos e Governança Metropolitana, Natal, 2017.

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC-MG, 2009.

MOURA, Rosa. Trajetória e perspectivas da gestão das metrópoles. In: COSTA. G.M.; MENDONÇA, J. G. Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/ Arte, 2008, p.102-119.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto; BIONDINI, Isabella V. Freire. IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais. Rev Bras Adm Pol, v. 6, n. 1, p. 33-55, 2012.

TONUCCI FILHO, João B. M.; MONTE MÓR, R.L.M. . Avanços e desafios ao planejamento metropolitano: o caso do PDDI-RMBH. In: XV ENANPUR, 2013, Recife. Anais do XV ENANPUR, 2013.

OS PROCESSOS DE REESTRUTURAÇÃO URBANO-REGIONAL E DE REORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO ESTATAL NA GOVERNANÇA URBANA NEOLIBERAL DA METRÓPOLE DO RECIFE-PERNAMBUCO

Alexandre Sabino do Nascimento

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
alexandre.nascimento@upe.br

Introdução

Esse artigo possui como objetivo mais amplo analisar a articulação dos processos de reestruturação urbano e regional e de reorganização do espaço estatal (BRENNER, 2010; 2017) dentro do quadro de governança urbana neoliberal (BRENNER, PECK & THEODORE, 2015); de ajuste espaço-temporal (HARVEY, 2003; 2013) e de uma política de escala contemporânea na metrópole do Recife. Tendo como objeto de estudo a parceria público-privada (PPP) do Saneamento executada pela Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) em parceria com a Odebrecht Ambiental (Foz). Para tanto optou-se por uma pesquisa do tipo qualitativa. Quanto aos instrumentos de coleta de dados a pesquisa é duplamente bibliográfica e documental.

As transformações no setor de saneamento básico constituem objeto do presente estudo em função dos seguintes aspectos: pelo seu fator de impacto no desenvolvimento urbano-regional das metrópoles; pelo crescente interesse das corporações privadas por esse setor; pela complexidade de sua engenharia financeira que demonstra ligação com uma certa fluidez do capital fixo incorporado e as relações entre capitais públicos e privados (FII-FGTS, BNDES, e certo grupo de empresas nacionais e estrangeiras); por seu papel no quadro de reestruturação regulatória neoliberal, que está ligada ao processo de globalização capitalista pós-anos 70, baseado, entre outras coisas, na descentralização da escala nacional de acumulação, urbanização e regulamentação estatal em favor de novas configurações territoriais sub e supranacionais. (BRENNER, 2010).

A metrópole de Recife possuía até 2012 apenas 30% das residências com saneamento básico, a Companhia Pernambucana de Saneamento -COMPESA desenhou e articulou uma parceria público-privada (PPP), para elevar esse índice de cobertura para 90%, no prazo de 12 anos. Para realizar o megaprojeto “Cidade Saneada” foi construída, em 2014, uma PPP entre COMPESA e Odebrecht Ambiental, empreendimento que foi considerado o maior projeto de saneamento do país. Destaca-se que grandes negócios desse tipo necessitam de investimentos altíssimos, o que, diante da “falta” de poupança do Estado para neles investir diretamente, impele-o em direção a políticas de cunho neoliberal como as PPPs. Mesmo assim, não se pode descartar a proeminente função do Estado, pois este continua moldando as estratégias regulatórias, financeiras e territoriais que comandam a produção do espaço urbano.

A presente análise dessa dinâmica nos leva ao entendimento da ligação entre o processo de urbanização incompleta brasileiro, as características de capitalismo tardio do país e as seguidas crises econômicas que podem ser temporariamente solucionadas via a produção do espaço - “*spatial fix*” (HARVEY, 2011, 2013). Destacam-se, os ganhos de escalas potenciais destes setores, pois as áreas e segmentos cobertos pelas PPPs possuem uma magnitude ligada à nossa “dívida social” e carência em infraestrutura.

Acreditamos neste estudo que, atualmente, um dos motivos que levam a um governo trocar a privatização, ao moldes da década de 90, por um processo de privatização via concessões, parcerias público-privadas ou locação de ativos teria a ver com a dominância do capital portador de juros contemporâneo, que possui uma lógica rentista e fluída dentro do atual regime de acumulação com regulação financeira (CHESNAIS, 2005).

O estado de Pernambuco foi um dos primeiros a adotar modelo de PPPs, aplicando-o em projetos diversos como rodovias, centro de ressocialização e na Arena Multiuso. A legislação local para viabilizar o mecanismo foi criada em 2005, um ano após a federal. Essas PPPs representam novos arranjos políticos-institucionais que fazem parte de um processo dinâmico de reestruturação produtiva e de transformação da organização e intervenção do Estado no espaço, ou no dizer de Brenner (2010; 2017) novos projetos e estratégias estatais.

Argumenta-se, no presente trabalho, que o Estado exerce importante papel na concentração e centralização do capital, a partir da observação da criação de parcerias público-privadas ligadas à reestruturação espacial urbana-regional - onde destacamos o setor do saneamento básico, e o projeto Cidade Saneada, na Região Metropolitana do Recife.

O presente artigo se divide em cinco partes, primeiro temos a presente introdução. Em seguida temos o tópico que irá discorrer sobre a relação entre os processos de reestruturação urbano-regional e as crises de sobreacumulação e sua ligação com a produção de grandes projetos de desenvolvimento urbano. Logo após tem-se a análise das rodadas de neoliberalização e reescalonamento do Estado dentro do neoliberalismo realmente existente e seu papel na reestruturação do espaço e da ação estatal. Depois realiza-se a discussão os projeto Cidade Saneada como exemplo concreto dos processos acima citados e das metamorfoses do capital, em sua passagem do capital do fixo ao capital financeiro. Por fim, temos as considerações finais.

AS RELAÇÕES ENTRE OS PROCESSOS DE REESTRUTURAÇÃO URBANO-REGIONAL, CRISES DE SOBREACUMULAÇÃO E A PRODUÇÃO DE GRANDES PROJETOS URBANOS: ALGUMAS APROXIMAÇÕES

Compreende-se que o processo de produção e consumo de um espaço abstrato (LEFEBVRE, 2013) se dar, em grande parte das vezes, via a aliança entre o Estado e diferentes frações do capital ligadas à produção do espaço da metrópole (capital financeiro, industrial e mercantil) por meio do processo de reestruturação urbana-regional capitaneado por grandes negócios ligados a urbanização neoliberal. Essa relação, com o tempo, vem se tornando mais complexa, envolvendo uma série de inovações em arranjos econômicos, político-institucionais e espaciais (Parcerias Público-Privadas, Consórcios Intermunicipais, CEPACS, entre outros),

Atualmente, o processo de reestruturação do espaço nacional, urbano e regional está associado a um capitalismo do tipo rentista ou, como chamado por Chesnais (2005), um capitalismo patrimonialista, bem adaptado à nossa sociedade, cujas raízes são fundadas no patrimonialismo. Tal capitalismo rentista, na definição de Paulani

> [...] é, portanto, o avesso do mercado, da concorrência, do risco capitalista, da ausência do Estado. Paradoxalmente, é esse tipo de capitalismo que hoje predomina. Em alguns aspectos, ele lembra os inícios do capitalismo, a época da acumulação primitiva, quando os Estados nacionais se formavam como grandes negócios e a acumulação capitalista passava diretamente pelo poder desses Estados. (PAULANI, 2010, p. 131).

Destaca-se, que o Estado exerceu, nos últimos anos, um importante papel nos processos de concentração e centralização do capital, a partir da observação do caso

de grupos econômicos nacionais ligados à produção do espaço - onde destacamos o setor da construção civil - associados ao capital financeiro, tão caro à fase monopolista do sistema. O Estado, com o tempo, passou a assegurar condições econômicas e extraeconômicas indispensáveis para a acumulação (HIRSCH, 2005; JESSOP, 2009), entre as quais temos a forma como são operados fundos públicos[190], créditos subsidiados e incentivos fiscais (HIRSCH, 2005; OLIVEIRA, 1988), que podem levar à construção de um "nexo Estado-finanças"[191] bem próprio ao período atual do sistema capitalista. (HARVEY, 2011).

Expressão deste processo, temos, assim, os casos do crescente aumento de concessões e parcerias público-privadas (PPPs), associadas a alguns agentes do capitalismo com dominância da valorização financeira (CHESNAIS, 2005) como os fundos de investimento (Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FI-FGTS) e de pensão, os bancos públicos de fomento (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Caixa Econômica Federal – CEF, entre outros) e grandes empresas ligadas ao ramo da indústria da construção civil pesada, as chamadas empreiteiras[192].

Nesse artigo analisa-se o caso da PPP de Saneamento da Região Metropolitana do Recife, que é utilizada como exemplo da relação entre o Estado e grupos econômicos, como a Odebrecht S.A, e sua participação (direta e indireta) em vários grandes negócios ligados à reestruturação urbano-regional pelo país.

Como parte do cenário do recente dinamismo da economia do estado de Pernambuco, chamou-nos a atenção a emergência de um conjunto de grandes obras ligadas a diferentes fins (infraestruturas viárias, de saneamento, equipamentos de lazer, requalificação urbana de áreas "degradadas", projetos imobiliários, entre outras)[193].

[190] Sobre o uso do fundo público Oliveira (1988), afirma que o mesmo passa a ser um ersatz (espécie de substituto inferior) do capital financeiro. Sobre isso, e com relação à abordagem perseguida neste trabalho, o autor afirma: "Na forma dos títulos públicos e dos vários tipos de incentivos e subsídios, é o fundo público que agiliza a circulação do capital, e, em muitos casos, cumpre o papel da famosa ponte invisível keynesiana entre quem poupa e quem investe". (OLIVEIRA, 1988, p. 14). Essa função de ponte invisível se constitui um elemento fundamental para o processo que denominamos de acumulação rentista-patrimonial ampliada entre Estado e grandes empreiteiras ligadas a grandes projetos de reestruturação metropolitana (NASCIMENTO, 2015).

[191] Para Harvey esse fenômeno faz parte de uma nova forma de articulação entre o Estado e o capital na contemporaneidade que se aproxima muito do debate que realizamos neste estudo. Sobre o mesmo o autor afirma "No coração do sistema de crédito está um conjunto de acordos que constitui o que chamo de 'nexo Estado‑finanças'. Isso descreve a confluência do poder estatal e das finanças que rejeita a tendência analítica de ver o Estado e o capital como claramente separáveis um do outro. Isso não significa que o Estado e o capital tenham constituído no passado ou agora uma identidade, mas que existem estruturas de governança (como o poder sobre a confecção da moeda real no passado e os bancos centrais e ministérios do Tesouro hoje) nas quais a gestão do Estado para a criação do capital e dos fluxos monetários torna‑se parte integrante, e não separável, da circulação do capital. A relação inversa também se sustenta na medida em que impostos ou empréstimos fluem para os cofres do Estado e na medida em que as funções do Estado também se monetarizam, mercantilizam e, finalmente, privatizam. [Como vamos ver com os Fundo de Investimento – FGTS, BNDESPar]". (HARVEY, 2011, p. 49, grifos do autor).

[192] Entende-se aqui que a atividade construtiva é composta por três segmentos: a construção de edifícios em geral (divisão 41), as obras de infraestrutura (divisão 42) e os serviços especializados para construção que fazem parte do processo de construção (divisão 43), conforme as divisões da Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE 2.0 (IBGE). Disponível em: http://www.cnae.ibge.gov.br/secao.asp?codsecao=F&TabelaBusca=CNAE_200@CNAE%202.0.

[193] Em sua tese de doutorado o autor analisou, na Região Metropolitana do Recife, os grandes projetos urbanos: Cidade da Copa/Arena Itaipava; Rota dos Coqueiros e Cidade Saneada como representativos

Esses grandes negócios necessitam de investimento muito alto, o que, diante da "falta" de poupança do Estado para neles investir diretamente, impele-o em direção a políticas de cunho neoliberal como as PPPs.

Atenta-se para o papel do crescimento da importância da construção de grandes projetos de infraestrutura, formação de consórcios e a dependência destes de uma centralização maior de capitais, sobre isso Harvey comenta

> A questão da organização, configuração e massa do capital-dinheiro disponível no ponto de partida da circulação nunca desaparece. A construção de uma usina siderúrgica, uma ferrovia ou o lançamento de uma companhia aérea exigem um imenso despendimento inicial de capital-dinheiro antes mesmo de a produção começar e os intervalos de tempo entre o início e a conclusão podem ser substanciais. Só há relativamente pouco tempo, por exemplo, tornou-se possível a constituição de consórcios privados de capitais associados para realizar grandes projetos de infraestrutura, no lugar do Estado, como o Túnel da Mancha que liga a Grã-Bretanha à Europa. Esses grandes projetos de infraestrutura tornam-se cada vez mais necessários na medida em que o capitalismo cresce em escala por meio do crescimento da capitalização. (HARVEY, 2011, p. 49).

Destaca-se, também, que para alguns dos autores, nos quais este estudo se orienta, o capitalismo encontra-se na atualidade dentro de um novo regime de acumulação, sendo esta etapa do capitalismo a de um "regime de acumulação com dominância da valorização financeira" (CHESNAIS, 2005; PAULANI, 2010), no qual, além de um peso maior na valorização financeira sobre a produtiva, temos uma "nova" lógica que se impõe ao processo total de acumulação e reprodução capitalistas em que entra o processo de acumulação do tipo rentista-patrimonial ampliada entre Estado e capital, estudado aqui, e suas contradições. (NASCIMENTO, 2015).

Com base em Harvey (2011), concorda-se que o capitalismo passa por mais uma de suas crises e que a forma que vem encontrando para sair de suas crises cíclicas inclui a produção de espaço, por meio de ajustes espaço-temporais. O mesmo propõe que "Há um grande problema subjacente, particularmente desde a crise de 1973 a 1982, sobre como absorver montantes de capital excedente na produção de bens e serviços cada vez maiores [...] há uma massa crescente de dinheiro à procura de algo rentável para se colocar" (HARVEY, 2011, p. 31).

Daí, a importância de se entender aqui as razões para esses megaprojetos que envolvem grandes negócios ligados à produção de infraestrutura e megaeventos terem

---

de uma "nova" articulação entre o público e o privado dentro do processo chamado por nós de acumulação rentista-patrimonial ampliada entre Estado e capital. Assim, o estudo focou-se na reestruturação econômica e espacial da RMR ligadas a esses projetos e concluiu que este processo é produto da concorrência global capitalista agora movida por um amplo processo de financeirização da economia mundial, fruto de um ajuste espaço temporal do sistema e sua ligação com a produção do espaço, e também representa uma coalizão de interesses entre frações do capital nacionais e locais representantes de grupos econômicos ligados ao setor da construção civil, via arranjos políticos-institucionais e espaciais como concessões e parcerias público-privadas, financiamentos de longo prazo e participações no capital social de um número seleto de empresas do setor da construção pesada ligadas a grandes holdings nacionais, agentes esses capazes de manipular o fundo público via poder político e econômico, dentro de um contexto de imbricação de escalas geográficas. (NASCIMENTO, 2015).

sido reproduzidos extensivamente, nas últimas décadas, alcançando, finalmente, países ditos de economias emergentes, como o Brasil, e regiões periféricas dos mesmos como o Nordeste, justamente no momento de seu maior crescimento econômico, via projetos desenvolvimentistas de seus governos, que se dão em paralelo ao curso das últimas grandes crises do sistema.

Destaca-se que, ao longo da história do capitalismo, o espaço passou a fazer parte dos circuitos de valorização do capital, seja pela simples mercantilização da terra, seja pelo seu parcelamento (loteamento, verticalização) ou como tem acontecido mais recentemente, pela sua crescente inclusão nos circuitos da circulação do capital financeiro, tornando o espaço cada vez mais fluído. E que existe, também, a necessidade de colocar o capital fixo produzido no processo de circulação do valor de forma mais rápida. Daí o papel das inovações financeiras ligadas ao mercado imobiliário e da construção civil e o papel atual desses grandes negócios da reestruturação urbano-regional (CEPACs, Debêntures etc.). Compreende-se, baseado em Marx, que o capital é valor em movimento, e este só pode permanecer valor em movimento. Quando o mesmo para em qualquer estado particular do processo de circulação do valor se desvaloriza. (HARVEY, 2013; 2014).

Tem-se a importância da produção de capital fixo dentro do fenômeno da globalização neoliberal, sobre isso Maricato avulta

> As cidades ocupam um papel importante no processo de acumulação no capitalismo globalizado, do qual, por ocasiões dos meganegócios, o espaço urbano, as obras de infraestrutura e as edificações constituem parte essencial. [...] Desregulamentação, flexibilização e privatização são práticas que acompanharam a reestruturação das cidades no intuito de abrir espaço para os capitais imobiliários e de infraestrutura e serviços. (Maricato, 2014, p. 19).

p. 2122

Quanto à criação e generalização de um leque amplo de ativos líquidos e rentáveis que competem com as imobilizações de capital exigidas pelas atividades eminentemente produtivas, Harvey, dissertando sobre os argumentos de Marx sobre uma suposta “desvalorização do capital” afirma que a oferta não cria necessariamente sua própria demanda, e que a potencialidade para crises sempre se esconde na necessidade de, eternamente, superar os vários “momentos” ou “fases” na circulação do capital no espaço e no tempo, algo visto nesta difusão e generalização de um leque amplo de ativos líquidos e rentáveis (LCI, CRIs, Cotas, Ações, Debêntures de Infraestrutura, CEPACs etc.) que competem com as imobilizações de capital em grandes obras de infraestrutura e imóveis atualmente. (HARVEY, 2013.). Essas inovações financeiras fazem a ponte entre o fixo e o fluxo.

O Brasil sofre as consequências de rodadas de políticas de cunho neoliberal (BRANDÃO, 2017) que prenderam o Estado numa verdadeira “camisa de força” montada pela ação conjunta de políticas neoliberais e pelo alto endividamento externo como afirma o economista Wilson Cano (2014) em uma entrevista, ao ressaltar que muito do endividamento atual brasileiro tem sua origem nas reformas neoliberais promovidas na década de 1990, e que tiveram continuidade nos governos Lula e Dilma . As privatizações dos anos 90 abriram caminho para as concessões e PPPs dos anos 2000.

Esse processo se inicia com o estímulo e fomento de instituições internacionais formuladoras de políticas globais – como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e a Comissão Europeia, que iniciaram uma ofensiva para privatizar bens públicos e submeter a ação do Estado e as políticas públicas aos interesses das empresas privadas. Sobre o que representava esse processo e suas consequências, Harvey assinala

> Numa tentativa desesperada de encontrar mais locais para colocar o excedente de capital, uma vasta onda de privatização varreu o mundo, tendo sido realizada sob a alegação dogmática de que empresas estatais são ineficientes e desengajadas por definição, e a única maneira de melhorar seu desempenho é passá-las ao setor privado. O dogma não resiste a qualquer análise pormenorizada. Algumas empresas estatais são de fato ineficientes, mas outras não são. Basta viajar pela rede ferroviária francesa e compará-la aos sistemas pateticamente privatizados nos EUA e Inglaterra. [...]. Não importa. Indústrias administradas pelo Estado, assim seguiu o mantra, tiveram de ser abertas ao capital privado, que não tinham para onde ir, e serviços de utilidade pública como água, eletricidade, telecomunicações e transporte – para não falar de habitação, educação e saúde – tiveram de ser abertas para as bênçãos da iniciativa privada e a economia de mercado. [...]. O que se tornou evidente, no entanto, foi que os empresários que compraram esses bens públicos, em geral com bons descontos, rapidamente se tornaram bilionários. (HARVEY, 2011, p. 32, grifos do autor). p. 2123

Representando uma nova rodada do processo de neoliberalização (BRANDÃO, 2017; BRENNER, 2017) o governo posterior, iniciado com o Partido dos Trabalhadores, continua esse processo, só que apresentando novas nuances. A legislação criada pelo governo Lula para as parcerias público-privadas (PPPs) para serviços públicos e de infraestrutura é uma de suas mais ambiciosas propostas na área da privatização.

Harvey (2014), em seu livro “Para entender o capital: livros II e III”, analisando o neoliberalismo, afirma que os neoliberais, no intento de resolverem as contradições do projeto neoliberal, conduzem o capital cada vez mais em direção ao seu estado puro, por meio de políticas de austeridade e de uma crescente emasculação dos poderes estatais.

Com isso, tem-se a emergência de um processo de reorganização do espaço estatal contemporâneo como resultado de rodadas de neoliberalização e reescalonamento (BRENNER, 2010) dentro de uma análise da reestruturação do Estado e da reorganização das hierarquias espaciais. Atrelado a essa política de reescalonamento do espaço estatal temos as reestruturações do Estado, de caráter neoliberais, que buscam redefinir o papel do Estado Nacional, no quadro da globalização e da crise fiscal, fazendo com que esse diminua seu papel em diversas áreas, sendo que o mesmo se desobriga de várias políticas públicas, e procura também estimular a autonomia dos estados e municípios via reestruturações regulatórias, com destaque para que esses formulem, implementem e gestem seus programas e projetos de desenvolvimento via concessões, PPPs, Operações Urbanas Consorciadas, entre

outros meios e ações que procuram conectar esses espaços a grandes investidores em potencial.

É importante aqui ressaltar que essas mudanças e inovações institucionais ligadas a estratégias de acumulação via Financeirização (CHESNAIS, 2005) estão ligadas a mudanças no planejamento urbano moderno que, nas últimas décadas, passa a ser um planejamento estratégico empresarial, flexível, com intervenções urbanísticas pontuais, limitadas no tempo e no espaço (GPDUs), e orientadas pelo e para o mercado. Assim, têm-se também a gestão da cidade como um negócio ou uma empresa, e uma coalizão dos interesses públicos com os privados, refletido na maioria dos GPDUs na forma de instrumentos como as já citadas. (MASCARENHAS, BIENENSTEIN & SÁNCHEZ, 2011).

Atualmente, a globalização econômica e a liberalização dos capitais se dão articulados com o surgimento de novas formas de governança, e com a formação de um novo modus operandi escalar de ação dos governos e capitais, onde tem-se uma relação entre a produção em grande escala do ambiente construído e a criação de novas relações de poder políticos, sociais e econômicos nas metrópoles (SWYNGEDOUW; MOULAERT; RODRIGUEZ, 2002).

Chama-se atenção ao fato de que especialmente no ambiente de redemocratização brasileira, o poder local tem sido privilegiado como espaço potencial de inovação no campo das políticas públicas, de democratização das relações Estado-sociedade e de projetos de atores sociais endereçados às premissas de inclusão e equidade. Onde também cresceu o uso de arranjos políticos-institucionais e espaciais como as concessões para vias expressas pedagiadas, PPPs ligadas a produção de equipamentos de lazer e consumo, saneamento ambiental, etc. órgãos e leis ligadas a liberação de ativos como as terras públicas nas cidades, entre outros.

A PPP do Saneamento da Região Metropolitana do Recife é utilizada como exemplo da relação entre o Estado e grupos econômicos como a Odebrecht S.A e sua participação (direta e indireta) em vários grandes negócios ligados à reestruturação urbano-regional pelo país.

O PROCESSO DE REORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO ESTATAL CONTEMPORÂNEO COMO RESULTADO DE RODADAS DE NEOLIBERALIZAÇÃO E REESCALONAMENTO DO ESTADO

O objetivo desse tópico é analisar como as parcerias público-privadas dos serviços de saneamento fazem parte, ao nosso ver, da articulação dos processos de reestruturação urbano-regional e de reorganização do espaço estatal dentro do quadro de governança urbana neoliberal. Soma-se a isso a compreensão do papel do Estado na concentração e centralização do capital, a partir da observação da criação de novas figuras institucionais para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas de Estado, como PPP (Parcerias Público-Privadas) ligadas à reestruturação espacial urbana-regional, onde destacamos o setor do saneamento básico, e o projeto Cidade Saneada, na Região Metropolitana do Recife.

A concepção desse estudo sobre o processo de produção e consumo de um espaço abstrato (LEFEBVRE, 2006) presente no modo de produção capitalista contemporâneo gira em torno da aliança entre o Estado, com seu papel de grande agente gerador e coordenador da desigualdade socioespacial, e as diferentes frações

do capital (capital financeiro, industrial e mercantil) ligadas à produção do espaço desigual e combinado nas mais diferentes escalas, e sua relação com o processo de reestruturação urbana-regional.

Essa relação, Estado X capital, com o tempo, vem se tornando, cada vez, mais complexa, envolvendo uma série de inovações em arranjos econômicos, político-institucionais e espaciais (NASCIMENTO, 2015). Brenner, Peck e Theodor (2015) aludem para a importância crescente das estruturas institucionais e espaciais específicas de cada lugar e sua articulação diferenciada com os processos de destruição criativa (HARVEY, 2011) do neoliberalismo realmente existente. Para esses autores as cidades são o espaço onde o projeto geograficamente variável do neoliberalismo se materializa e toma formas diferenciadas, ligadas ao encontro, do que H. Lefebvre chamava, de uma ordem distante e uma ordem próxima, que por sua vez estão relacionadas aos circuitos globais do capital e sua produção cultural de consensos.

Algumas questões elaboras pelos autores do texto “Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina” de Brandão; Fernández; Ribeiro (2018) nos servem de premissas e de temas a serem debatidos, ainda que de forma exploratória, nesse artigo, onde tem-se as seguintes reflexões produzidas pelos autores

> Qual é a autonomia das políticas urbanas e regionais frente aos processos de crescente mundialização econômica e institucional e o entrecruzamento de interesses que vem ocorrendo entre atores transnacionais e grupos locais e nacionais? Como implementar estratégias urbano-regionais mais democráticas, populares e socialmente inclusivas em um contexto ultraconservador e de operação de poderosas redes políticas e econômicas globalizadas? Quais são as dimensões espaciais, as potencialidades e as formas de intervenção do Estado em relação a esses processos? (BRANDÃO; FERNÁNDEZ; RIBEIRO, 2018, p. 09). p. 2125

Para Brenner (2004), baseado em autores como D. Harvey, N. Smith, B. Jessop e H. Lefebvre, a fase atual de reestruturação global induzida pela crise atual do sistema capitalista busca um novo arranjo espacial e escalar, que por sua vez, estabelece um novo marco institucional – discursivo – e geográfico capaz de assegurar o processo de acumulação de capital dentro do quadro de maior competitividade internacional e mobilidade de capitais crescentes gerador de incertezas e riscos. Brenner (2004) aponta que isso ocasionou uma relativização da primazia da escala nacional e, simultaneamente, um maior reforço as ações das escalas supranacionais e subnacionais nesses processos.

Podemos ver isso através da análise do crescimento do papel dos organismos multilaterais como: Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE, Organização das Nações Unidas - ONU, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, entre outros na produção de programas, políticas, planos e ideias para o pretenso desenvolvimento, principalmente, de países do fordismo periférico (LIPIETZ, 1988), ou os chamados povos do sul global.

Tem-se assim uma reorganização do espaço estatal como meio e expressão de processos de reescalonamento, mas amplos que passam a atravessar a geoeconomia

do capitalismo desde a década de 70, e início do avanço das ideias neoliberais (BRENNER, 2004; PECK & BRENNER, 2012).

No contexto da globalização das atividades industriais e financeiras, com o fim de assegurar os investimentos e captações de mais-valia global, os Estados - inicialmente os do Atlântico Norte, depois os do Sul global – passam a internalizar o processo de neoliberalização, que para BRENNER e PECK (2012) seria uma forma particular de reorganização regulatória, que envolveria a recalibração de modos de governança institucionalizados no sentido de ampliar ou consolidar formas mercantilizadas e comodificadas de vida social.

Esse processo para os autores citados teria três dimensões principais: 1) experimentação regulatória; 2) transferência interjurisdicional de políticas; 3) formação de regimes de normas transnacionais. Assim, dar-se o processo de reescalonamento que flexibiliza e rearticula os padrões e políticas institucionais de escala nacional para introduzir novas formas de governo supranacional, e, simultaneamente, esse reescalonamento atravessa os níveis local e regional com toda sorte de prerrogativas regulatórias, que incentivam o surgimento de novas formas de governança ligadas a produção de um clima favorável a (re)localização de capitais, infraestruturas e recursos humanos, promovendo assim um processo de reestruturação territorial dos espaço urbano-regional. (BRENNER, 2015).

Para Brenner (2014) dentro da nova era da urbanização planetária podemos encontrar governos nacionais, estaduais e municipais procurando impulsionar iniciativas políticas espacialmente seletivas para criar novas matrizes vinculadas a inversão de capitais nacionais e transnacionais e o desenvolvimento urbano em vastas zonas de seus territórios (Brenner 2004). Para o autor essa “paisagem estendida de urbanização é agora um campo de força constituído por estratégias estatais regulatórias entrecruzadas, que têm sido desenhadas para territorializar, em longo prazo, investimentos de larga-escala no ambiente construído” (BRENNER, 2014, p. 08).

Somado a isso temos a relação das escalas e do entendimento do urbano, no sentido dado ao mesmo por Lefebvre, como uma abstração-concreta e sua materialização de forma variegada em contextos diversos. Sobre isso Brenner aponta

> Como se tem apontado, o urbano é então uma “abstração concreta”, na qual as relações sócio-espaciais contraditórias do capitalismo (mercantilização, circulação e acumulação de capital e formas conexas de regulação/ impugnação política) são territorializadas (incorporadas em contextos concretos e, por fim, fragmentadas) e ao mesmo tempo se generalizam (estendidas ao longo de cada lugar, território e escala e, então, universalizadas) (BRENNER, 2014, p. 12).

Neste contexto, argumenta-se que analisar estas questões nos coloca diante do desafio de ir além da compreensão da gênese do problema - entendido por nós como efeitos da mundialização das formas capitalistas de produção, desta forma busca-se elucidar a origem e os resultados dos discursos, programas e políticas ligadas ao desenvolvimento urbano-regional, onde se dá uma maior descentralização e autonomia de escalas subnacionais, apontando uma possível relação desse objetivo como umas das contradições do capital apontadas por Harvey (2014) ligada as relações

contraditórias e complementares entre monopólio e competição e entre centralização e descentralização.

Temos como fator importante o da política neoliberal que redefiniu o papel do Estado Nacional, no quadro da globalização e da crise fiscal, fazendo com que esse diminuísse seu papel em diversas áreas, sendo que o mesmo se desobriga de várias políticas públicas, e procura também estimular a autonomia dos estados e municípios via reestruturações regulatórias, com destaque, para que esses formulem, implementem e gestem seus programas e projetos de desenvolvimento via concessões de toda sorte (viárias, de saneamento etc.) e ligações diretas com grandes investidores em potencial.

CIDADE SANEADA E AS METAMORFOSES DO CAPITAL: DO FIXO AOS FLUXOS

Começamos tentando demonstrar a imbricação atual que existe entre o fornecimento de serviços essenciais como saneamento (Lei 11.445/2007), educação, saúde e o seu financiamento via crédito público e mercado de capitais, isso sendo viabilizado pelo próprio Estado. Para que se tenha uma ideia do potencial produtivo que alguns agentes do mercado da construção tem em mira com essa mercantilização do saneamento, dados da SAE mostram que em 2013: 36 milhões de pessoas não tinham acesso à rede de água, os que não têm esgoto tratado somam 141 milhões – incluindo a população sem rede de esgoto e os que têm coleta, mas não dispõem de tratamento.

Até 2015, no País, operavam 26 Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs). Catorze delas tiveram, no total, déficit financeiro de R$ 1 bilhão em 2010. Em conjunto, as CESBs atendem 74% da população em área urbana, totalizando 118 milhões de habitantes. Um incrível mercado potencial para os agentes produtores do espaço ligados a construção pesada como o caso da Odebrecht e seu braço no saneamento a Odebrecht Ambiental (Foz Brasil).

Pernambuco entre 2011-2014 mostrou certa dinamicidade em lançamentos e “análises” em programa de PPPs. O projeto da parceria público-privada para a universalização do esgotamento sanitário da Região Metropolitana do Recife teve seu contrato assinado em 2013.

Também é de 2013 o anúncio dado pelo governo federal através da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) propondo mais PPPs estaduais para garantir a universalização do saneamento. Onde o ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) Moreira Franco apresentou uma proposta de estratégia para universalização do saneamento básico, e a grande novidade da proposta seria além da mobilização de empresas de saneamento e de governos estaduais, que a estratégia procurasse a participação de investidores privados, fundos de pensão e seguradoras. O mesmo sugere, na ocasião, o uso dos contratos de parceria público-privada (PPP) como veículos para que os investimentos sejam realizados de modo a permitir a universalização do saneamento básico.

Um ano antes, em 2012, o Ministério das Cidades já havia regulamentado os procedimentos e as disposições sobre a obtenção de financiamento, por intermédio de recursos do FGTS, para concessionárias de saneamento básico. O FGTS tem sido a maior fonte de recursos para a Habitação Popular e o Saneamento Básico. Destaca-se que os agentes financeiros que podem operar com os recursos do FGTS devem ser ligados ao Sistema Financeiro Habitacional – SFH, onde se tem toda a sorte de agentes

vinculados ao financiamento e lucratividade do negócio urbano, fato que entretece uma teia de ligações fortes entre capital imobiliário e capital financeiro, ambos tendo acesso a esses valiosos recursos dos trabalhadores que é o FGTS.

Dentre os programas viabilizados com recursos do FGTS, temos um ligado ao nosso objetivo de demonstrar a passagem das formas fixas de capital para formas cada vez mais fluídas. Pois a produção de capital fixo realizada por meio desses instrumentos e programas já é carregada de um caráter fluido que advém do papel do crédito e dos fundos públicos ou semipúblicos viabilizados na sua produção, distribuição, comercialização e consumo.

Assim, temos programas como Saneamento para Todos, que se dá via Sociedades de Propósito Específico - SPE, constituídas especificamente para a realização da operação estruturada de saneamento, como veremos com o programa "Cidade Saneada" da metrópole de Recife. Identificou-se o papel do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FI-FGTS na produção do espaço via financiamento (direto e indireto) da produção de infraestruturas, no caso o projeto analisado pois a Foz do Brasil (Odebrecht Ambiental), também da Odebrecht, possuía obras de saneamento nos municípios da RMR e em outros Estados, a mesma tinha participação de 26,53% do fundo.

A metrópole de Recife possuía até 2012 apenas 30% das residências com saneamento básico, segundo dados da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), que desenhou e articulou uma parceria público-privada (PPP), para elevar esse índice de cobertura para 90%, no prazo de 12 anos. A PPP do Saneamento pretendia investir R$ 4,5 bilhões, recursos públicos e privados, para realizar obras de ampliação do esgotamento sanitário em 15 municípios. Em 23 de julho de 2013, a Companhia iniciou as operações dos serviços de coleta e tratamento de esgoto, incluindo serviços complementares, na Região Metropolitana do Recife e no município de Goiana, na zona da Mata Norte do Estado.

Para realizar esse megaempreendimento, a Caixa Econômica Federal fechou acordo, em maio de 2014, com a empresa Foz do Atlântico Saneamento S.A. braço da Odebrecht Ambiental em sistemas de água e esgoto, para financiar uma parte deste ambicioso projeto de saneamento básico em Pernambuco, considerado o maior projeto de saneamento do país, com empréstimo aprovado de R$ 700 milhões, está entre os maiores já concedidos pelo banco neste segmento .

A Foz do Atlântico Saneamento S.A., constituída sob a razão social Foz Pernambuco Participações S.A., assinou em 22 de outubro de 2012 uma PPP com a COMPESA tem como objetivo, exclusivamente, a exploração e operação dos serviços de coleta e tratamento de esgoto, incluindo serviços complementares, na Região Metropolitana do Recife e no município de Goiana, na zona da Mata Norte do Estado.

Entende-se, neste estudo, que o capital é, ao mesmo tempo, processo (fluxo) e forma material (fixo), conformando uma unidade contraditória dentro de seu processo de circulação (HARVEY, 2014). Onde a inversão em bens fixos ainda é um grande problema para a fluidez do capital, e nos tempos de dominância do capital fictício e irrestrito seria mais importante para sua liquidez investimentos do tipo aluguéis ao invés de compra, concessões ao invés de privatização estritas, pois estes são remunerados por dividendos e outras formas de rendimentos que são mais flexíveis e fluídas, sendo

mais fácil ao capitalista se desfazer de um mal investimento, via segregação de risco, por exemplo.

Encontraremos essa estrutura na licitação do programa "Cidade Saneada" da metrópole de Recife, no tocante as cláusulas ligadas a locação de ativos da companhia de saneamento e da SPE responsável pelo projeto analisado. Onde temos que os ativos fixos são construídos com fundos públicos e semi-públicos e locados para empresas públicas (COMPESA), e são criadas inovações financeiras (debêntures) para dá fluidez a esses ativos, tudo isso sendo feito com o pretexto de financiar a construção e operação de tais serviços públicos como o de saneamento.

Acreditamos que esse tipo de contrato presente nas PPPs, e as próprias parcerias público-privadas, são resultados de rodadas de neoliberalização (BRANDÃO, 2017) ligadas a produção de projetos de infraestrutura e prestação de políticas públicas e serviços urbanos, onde temos que na década de 90 a legislação básica sobre parcerias entre o ente público e privado era composta pela seguinte lei: Lei 8987 de 13/02/95, chamada Lei das Concessões. A promulgação seguiu a seara do aprofundamento do processo de reforma do Estado que se iniciara em 1990, estabelecendo as principais normas para a delegação da prestação de serviços públicos à iniciativa privada.

Entendemos que neste período iniciou-se uma rodada de neoliberalização no país que impulsionaram as atuais mudanças ocorridas na relação ou interação entre o público e o privado. Alguns anos depois temos uma nova rodada com a Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a chamada lei das PPPs, essa representou a abertura de possibilidades concretas de parceria entre o setor público e o setor privado em áreas e segmentos de atividade econômica quase sempre de ação exclusiva do Estado.

Destaca-se as condições colocadas nas licitações de PPPs, que deviam ser geridas pela empresa estadual de saneamento. Onde as licitantes vencedoras constituiriam sociedades de propósito específico (SPEs) que contariam com participação acionária do FI-FGTS[194]. Assim nasce o megaprojeto Cidade Saneada em Pernambuco e outros pelo país a fora. Em 2012 o Ministério das Cidades já havia regulamentado os procedimentos e as disposições sobre a obtenção de financiamento, por intermédio de recursos do FGTS, para concessionárias de saneamento básico[195].

Destacamos que uma série de inovações para linhas e modelos de financiamento do setor de saneamento foram desenvolvidos, tais como contratos de locação de ativos (fixo – fluxo), os programas do FGTS para investir no setor via FI-FGTS, os próprios recursos do PAC[196], a viabilização do investimento nas Companhias

[194] Chama-se a atenção, também, a atenção para os agentes financeiros que podem operar com os recursos do FGTS, que devem ser ligados ao Sistema Financeiro Habitacional – SFH, onde destaca-se: os Bancos Múltiplos com carteira de crédito imobiliário, as Caixas Econômicas, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Associações de Poupança e Empréstimo, as Companhias de Habitação, as Fundações Habitacionais, os Institutos de Previdência, as Companhias Hipotecárias e as Entidades e Fundações de Previdência Privada (FGTS, 2015). Assim, temos uma aliança forte entre capital imobiliário e capital financeiro, ambos tendo acesso a esses valiosos recursos dos trabalhadores.

[195] Disponível em: http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/minist%C3%A9rio-das-cidades-publica-regras-sobre-financiamento-para-concession%C3%A1rias-de-saneamento. Acesso em: 27 out. 2018.

[196] A edição da Portaria 280, pelo Ministério das Cidades, alterando o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades (tendo acrescido o item 19.4-A ao documento), permite a utilização dos recursos do PAC 2 para pagamento de agentes privados

estaduais de saneamento (algo bem presente na Sabesp), parcerias entre companhias estatais e privadas para investimentos em novos projetos e os mecanismos de gestão consorciada.

Podemos constatar e tentar realizar uma economia política dos serviços públicos de saneamento, o que não deixa de ser instigante pela liquidez dupla do objeto. A água é um bem territorial de fluidez inserida em um complexo arranjo econômico e político-institucional que facilita sua metamorfose em mercadoria e monopólio privado. Existe, assim, um apoio do Estado via as PPPs, em que esse arca com parcela substancial do investimento e custos de operação, viabilizando aos participantes privados um retorno lucrativo[197].

Com isso, tem-se em mente uma problemática que seria a tendência em países em desenvolvimento: a mercantilização dos serviços de saneamento em decorrência da pressão de políticas neoliberais. Essa pressão pode vir a inviabilizar o atendimento de uma boa parcela da população, geralmente a mais pobre, pois tem a lógica de recuperar plenamente os custos de investimentos. E o que dizer dos seus efeitos sobre a população da RMR?

CONSIDERAÇÕES

Esse estudo observou que programas viabilizados com recursos do FGTS possuem inovações capazes de realizar a passagem das formas fixas de capital para formas cada vez mais fluídas. Verificou-se que, em 2012, O FI-FGTS tinha um ativo de R$ 325,8 bi, destes, R$ 33 bi foram aplicados no mercado. Seu objetivo foi comprar participação ou títulos de dívidas de empresas montadas para atender à área de infraestrutura (private equity), visando rentabilizar esse dinheiro investido, características básicas do capital rentista e monopolista (PAULANI, 2010).

Demonstrou-se que um possível processo de desmaterialização do capital fixo via inovações financeiras e suas consequências econômicos, sócias e espaciais. Analisou-se, para tanto, a circulação dos ativos (capitais fixos) de empresas estatais/mistas, no caso a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), em parcerias público-privadas (PPPs) via dividendos para os acionistas. Esses ativos se ligam a uma produção futura ou serviço prestado no futuro (Ex.: casas futuramente servidas com esgotamento sanitário), mas que já circulam nos mercados de capitais na forma de ativos financeiros ligados ao “espaço de acumulação global” (BRENNER, 2010).

Concluímos que o atual processo de reestruturação urbana e regional da metrópole do Recife apresenta-se como um produto da concorrência global capitalista agora movida por um amplo processo de financeirização da economia mundial, somado ao uso do fundo público, este processo é, também, fruto de ajustes espaço temporais

(Odebrecht Ambiental no nosso caso), no âmbito de contratos de concessão firmados sob as leis de concessão comum (Lei nº 8.987/95) e de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/04).

197 Destaca-se que esse tipo de ação com relação a privatização do bem territorial que é a água também se dá no campo com a ajuda do Estado. A partir de 2011, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2) é anunciada dentro dos planos do governo federal uma “nova política nacional de irrigação”. Surge a promessa de prioridade orçamentária, e com isso toda uma reestruturação do arcabouço institucional, legal e regulatório, ou seja novos arranjos político-institucionais são elaborados – como o caso da criação de perímetros irrigados via parceiras Público-Privadas – PPPs, bem como do seu sistema de gestão, créditos e subsídios. A Lei nº 12.787, promulgada em janeiro de 2013, institui a Política Nacional de Irrigação e elenca seus objetivos.

do sistema e de um ajuste escalar, ligados a processos paralelos de descentralização e centralização, monopólio e competição.

Tivemos assim, a produção de novos espaços estatais vinculados a interesses de frações do capital nacionais e locais ligadas a produção do espaço, como grupos econômicos ligados a construção civil e da própria lógica territorial do Estado, com seus projetos políticos de desenvolvimento, forças endógenas, articuladas por coalizações de agentes capazes de manipular o fundo público via poder político e econômico, dentro de um contexto de imbricação de escalas geográficas.

Segue-se, neste trabalho, na contramão das teses que acreditam que vivemos na época de um Estado mínimo e no auge da concorrência capitalista. E chega-se à conclusão de que se vivencia hoje o tempo do Estado máximo e do antimercado. Tem-se, também a desabsolutização do capital fixo transformado em papéis como as debêntures, que representam a metamorfose desse capital, e a crescente dívida privada das empresas ligadas ao setor, sendo mais uma opção na cartela de investimentos dos grandes investidores institucionais e seus capitais voláteis e irrestritos, somadas à Fundos de Investimento Imobiliário – FIIs. Essas inovações estão presentes no programa Cidade Saneada analisado neste texto.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Carlos Antônio; FERNÁNDEZ Victor Ramiro; RIBEIRO Luiz Cesar de Queiroz (Orgs). Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no BrasilCad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 38, pp. 45-69, jan/abr 2017.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Urbanismo neoliberal. La ciudad y el império de los mercados. In: Observatório Metropolitano de Madrid (ed.). El mercado contra la ciudad: sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas. Madrid: Traficantes de Sueños, 2015.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a neoliberalização? Cad. Metrop., São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 15-39, jan/jun 2012.

_____. Mal-estar no Pós-Neoliberalismo. Dossiê Crise Global. Novos Estudos, n. 92, 2012.

BRENNER, Neil. Teses sobre a urbanização. e-metropoles. n. 19. ano 5, Dez. 2014.

_____. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. Cad. Metrop. v. 12, n. 24, pp. 535-564, jul/dez, 2010.

_____. New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood. New York: Oxford University Press, 2004.

CHESNAIS, François. A finança Mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005.

HARVEY, D. Para entender o capital – Livro II e III. São Paulo, Boitempo, 2014.

_____. Os limites do capital. São Paulo, Boitempo, 2013.

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

_____. O novo imperialismo. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

HIRSCH, Joachim. Qué significa estado? reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 165-175, jun. 2005.

JESSOP, Bob. O estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v.17, n.33, p. 131-144, jun. 2009.
JESSOP, B. (2002). The future of the capitalist state. Cambridge, Polity, 2002.
LEFEBVRE, Henri. La produción del espacio. Madri: Capitán Swing, 2013.
LIPIETZ, Alan. Miragens e Milagres: problemas da industrialização do Terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1988.
MASCARENAS, G.; BIENENSTEIN, G.; SÁNCHEZ, F. O jogo continua: megaeventos esportivos e cidades. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011.
MOLOCHT, H. The City as a Growth Machine: toward a political economy of place. In: The American Journal of Sociology, Vol. 82, n. 2, pp. 309-332, Sep. 1976.
MOULAERT, F., SWYNGEDOUW, E., RODRÍGUEZ, A. (Org.). The globalized city: economic restructuring and social polarization in European Cities. Oxford: Oxford University Press, 2001.
MOURA, R. Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.
NASCIMENTO, Alexandre Sabino do. A metrópole e as perfídias do capital: uma análise da relação entre Estado, megaeventos esportivos e grandes projetos de desenvolvimento urbano na (re)produção do capital e da cidade contemporânea. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Vol. 16, n. 2, Nov., 2014.
_____. Grandes negócios da reestruturação metropolitana de Recife: uma análise da articulação ampliada entre Estado e capital na produção do espaço. In: Anais do XI Encontro Nacional da ANPEGE – "A diversidade da geografia brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação". Presidente Prudente: UNESP, 2015.
OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In: Novos Estudos, n. 22, Out.,1988.
PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Frederica Valle de Queiroz Padilha

frepadiha@hotmail.com
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Luiz César de Queiroz Ribeiro

lcqribeiro@gmail.com
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Nelson Rojas de Carvalho

nrojascarvalho@gmail.com
Instituto de Ciências Humanas Sociais - UFRRJ

RESUMO

Este artigo tem como objetivo identificar e analisar como alguns mecanismos do nosso sistema de representação política se traduz em obstáculos para a construção de um sistema de governança e para a mobilização dos atores políticos em torno de uma agenda metropolitana. A partir do recorte empírico da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) este artigo, que apresenta alguns resultados de uma pesquisa mais ampla, expõe primeiramente alguns aspectos políticos do processo de governança metropolitana no Estado de São Paulo. Em seguida o sistema de representação política é abordado a partir do enfoque do déficit de representantes metropolitanos nas assembleias legislativas, já identificado em outros estudos como obstáculo para a efetivação de um sistema de governança metropolitana. A seção seguinte identifica o padrão geográfico de votação dos deputados paulistas e por fim, a atividade legislativa de alguns deputados é analisada através dos Projetos de Lei a fim de se verificar a presença de temas metropolitanos na agenda política e como estes temas se associam a uma lógica mais paroquialista ou universalista, aos padrões geográficos de votação e aos partidos políticos dos deputados. Os resultados apontam que os fatores relacionados ao sistema de representação política analisados não ocorrem para o caso da RMSP, onde o avanço das questões metropolitanas parece estar fortemente relacionado com um componente partidário representado pela disputa política entre os dois maiores partidos do estado (PSDB e PT) e onde a falta de capacidade do legislativo de pautar a agenda política também aparece como um obstáculo para o avanço das questões metropolitanas na assembleia.

PALAVRAS-CHAVES: Governança Metropolitana. Representação política. Disputa eleitoral. Padrão geográfico de votação. Comportamento legislativo.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 50, o crescimento urbano acelerado no Brasil e o rápido processo de conurbação em torno das grandes cidades começavam a evidenciar a necessidade de instrumentos de administração voltados para solução de problemas territoriais comuns. Mesmo antes da institucionalização das regiões metropolitanas, algumas iniciativas de governos estaduais como o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), criado pelo Governo do Estado em 1967, já expressavam um reconhecimento da necessidade de uma gestão específica voltada para estas áreas.

A institucionalização das regiões metropolitanas só ocorreu em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar no 14, que definiu um modelo único de planejamento e gestão para todas elas. Na ocasião foram instituídas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

Atualmente o país já conta com mais de 70 regiões metropolitanas e estas áreas continuam crescendo em número, magnitude e concentração de poder econômico. Cerca de 50% do Produto Interno Bruto – PIB- e 40% da população do Brasil estão concentrados em 15 regiões metropolitanas (IBGE, 2015). Só a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) concentra cerca de 19% do PIB e 10% da população brasileira de modo que “podemos concluir que qualquer estratégia de desenvolvimento está fortemente condicionada à capacidade da sociedade em enfrentar os desafios metropolitanos do crescimento” (RIBEIRO, 2004, p.10).

O enfrentamento destes desafios, no entanto, encontra obstáculos de várias ordens, como por exemplo o dilema da cooperação entre os municípios metropolitanos, sobretudo após o novo arranho institucional de 1988. Na nova constituição, a criação e a gestão das regiões metropolitanas passaram a ser de responsabilidade dos estados por meio de suas assembleias legislativas, onde deveriam ser discutidas e regulamentadas as propostas de gestão de problemas metropolitanos com uma base jurídica sólida, legitimidade-político social e baseadas em arranjos institucionais de cooperação intermunicipal sustentáveis no longo prazo (FERNANDES, 2005, p. 13).

Este novo contexto fez com que muitos estudos se voltassem para o sistema de representação política no Brasil para identificar outra ordem de obstáculos ao enfrentamento das questões metropolitanas. Como apontam Carvalho e Corrêa (2012):

> Se um sistema de governança metropolitana parece decisivo, sobretudo como forma de superação de dilemas de cooperação intermunicipal como saída para a provisão de bens públicos de caráter metropolitano, é razoável sugerir que o dilema da representação metropolitana deve ser analisado a partir da dinâmica político-eleitoral observada neste espaço (p. 477).

É nesta dinâmica político-eleitoral que Carvalho e Ribeiro (2013) identificam alguns obstáculos para que as discussões sobre a solução de problemas metropolitanos prospere.

Considerando que os deputados estaduais de base eleitoral na metrópole seriam os representantes políticos legítimos dos interesses metropolitanos, o primeiro obstáculo apontado pelos autores seria o déficit de representantes metropolitanos no Congresso e nas assembleias legislativas. Os autores ressaltam ainda que este fator se agrava uma vez que os representantes metropolitanos tendem a obter a maioria de seus votos em apenas um município e por esta razão acabam se voltando à assuntos locais e paroquiais em detrimento de temas que viabilizassem um programa metropolitano com foco na resolução de problemas comuns, gerando o que Carvalho (2009) chamou de “paroquialismo metropolitano”:

> Ora, se sabemos pela literatura voltada à análise da conexão eleitoral que a votação concentrada, numa ponta, gera comportamento paroquial, na outra ponta, poderíamos estar diante de fenômeno novo, não previsto pelo otimismo da velha sociologia eleitoral: um paroquialismo com base urbana. É de esperar que a ausência de temas metropolitanos da agenda pública tenha por raiz o que podemos chamar de paroquialismo metropolitano.” (CARVALHO, 2009, p. 381)

O segundo obstáculo refere-se ao comportamento político das metrópoles, que seria regulado por gramáticas políticas distintas, onde a periferia metropolitana seria marcada pela gramática do clientelismo, com uma combinação de participação eleitoral elevada e do voto personalizado enquanto a capital seria marcada por uma gramática dupla de pouca participação eleitoral com uma participação mais politizada (CARVALHO; RIBEIRO, 2013).

Dentro deste contexto e a partir do recorte empírico da RMSP, o objetivo da pesquisa que deu origem a este artigo foi o de identificar e analisar os mecanismos que fazem com que a dinâmica política de representação se traduza em obstáculos para a

construção de um sistema de governança e para a mobilização dos atores políticos em torno de uma agenda metropolitana.

A próxima seção apresenta resumidamente a metodologia e as fontes de dados utilizadas na pesquisa. Na seção 3 será analisado alguns aspectos políticos da governança na RMSP; na seção 4, a representação política da metrópole na assembleia paulista; na seção 5 serão caracterizados os padrões geográficos de votação dos deputados paulistas; e na seção 6 será analisada a atividade legislativa destes deputados na assembleia. Por fim a seção 7 traz as conclusões da pesquisa.

METODOLOGIA

Os métodos e técnicas de observação escolhidos para se investigar o objeto desta pesquisa - a presença de questões metropolitanas na atividade legislativa dos deputados estaduais paulistas - partem de abordagens quantitativas e qualitativas, de modo a se complementarem e interagirem de forma dinâmica.

As principais fontes de dados utilizadas nas diferentes etapas da pesquisa foram: 1) análises de documentos, tais como textos legais afetos ao funcionamento das instituições analisadas; 2) realização de entrevistas; 3) participação em eventos relacionados, como o Conselho de Desenvolvimento da RMSP e o Conselho Consultivo da sub-região Sudoeste da RMSP; 4) leitura de pesquisas mais recentemente publicadas sore o tema; 5) análise das informações disponibilizadas nos sites acerca dos processos de gestão metropolitana e comportamento legislativo, como a página da Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) e 6) técnicas quantitativas presentes nos trabalhos sobre o tema. As entrevistas foram semiestruturadas, ou seja, foi adotado um roteiro flexível como norteador aprofundando, no decorrer da entrevista, aspectos importantes para a compreensão do pensamento e percepções do entrevistado sobre o tema em pauta. As informações e dados utilizados nos modelos quantitativos da pesquisa foram coletados de bancos de dados públicos como do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP).

Para o levantamento, organização e consolidação dos projetos de lei, emendas ao orçamento e indicações, foi utilizado como referência o link disponível para cada deputado no site da ALESP, filtrando os resultados que fazem parte do escopo dessa pesquisa. Para a seleção de deputados para as entrevistas foram adotados critérios relativos ao seu padrão geográfico de votação, seu partido e sua base eleitoral, mas como apenas cinco deputados se dispuseram a ser entrevistados o uso deste material foi limitado a complementar as análises realizadas.

GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RMSP: DISPUTA POLÍTICA EM TORNO DE UM MODELO

A RMSP foi marcada pelos movimentos sociais de 1978 – 1979 e também foi palco do surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) em 1989. Estes dois partidos vem se mostrando hegemônicos na disputa pela presidência do país nas últimas décadas, mas no Estado de São Paulo o PSDB vem apresentando um peso maior. Desde 1994, na eleição de Mario Covas, o governo do estado é presidido pelo PSDB e nos municípios do interior o partido também tem apresentado um número maior de prefeituras. No legislativo, a presidência da ALESP é ocupada pelo partido há mais de 20 anos. A oposição, representada

majoritariamente pelo PT, sempre esteve mais presente na RMSP, onde o partido foi fundado. Esta "identificação" do PT com a RMSP parece estar associada à posição que o partido vem tomando em relação às questões metropolitanas, que parece ir no sentido de buscar uma maior autonomia política regional em um contexto onde o PSDB tem concentrado o poder em diversas esferas de governo.

O PSDB por sua vez, em sua longeva gestão à frente do estado, também vem demonstrando uma preocupação com as questões regionais e metropolitanas, traduzida no esforço de seu aparato técnico na elaboração de planos regionais e delimitações territoriais realizados pela EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano[198]. Entretanto, esta preocupação parece encarar a questão metropolitana sob outra ótica das funções públicas de interesse comum, ou seja, uma ótica que busca a cooperação dos diferentes territórios metropolitanos, mas sem lhes proporcionar maior autonomia política, mantendo assim o poder do estado sobre estas áreas,

Podemos citar como exemplos da atuação do PT no sentido de dar mais autonomia políticas para as RMs o Consórcio do ABC e a luta do partido por um Orçamento Participativo e Regionalizado. Já a criação da Secretaria de Estado para o Desenvolvimento Metropolitano é um exemplo da atuação do PSDB para manter seu poder e influência sobre estas regiões. Esta "disputa política na arena metropolitana" aparece claramente na fala do atual sub-secretário de Assuntos metropolitanos, Marcos Campagnone:

> Quando o PT assume o governo federal, houve uma certa briga política em torno dos modelos de gestão metropolitana, onde de um lado estava o PT no governo federal e com forte presença no ABC defendendo o modelo de consórcios e do outro nós, da Emplasa, governo estadual, defendendo o modelo de regionalidade da carta constitucional, até porque foi o próprio pessoal da Emplasa que lá atrás redigiu a carta constitucional neste modelo. (Entrevista concedida em 28/03/2017).

Em termos concretos, o maior avanço conquistado no campo da governança metropolitana no período analisado parece ter sido a Lei de Reorganização da RMSP (LCE nº 1.139, de 16 de junho de 2011[199]) que dividiu a RMSP em cinco sub-regiões representadas por um conselho de desenvolvimento conjunto e por conselhos consultivos individuais e administradas por consórcios públicos.

Atualmente, os esforços da EMPLASA em torno do planejamento metropolitano estão concentrados na operacionalização das exigências trazidas pelo Estatuto das Metrópoles, sancionado em 2015, em especial a elaboração do PDUI – Plano de desenvolvimento urbano integrado- das regiões metropolitanas, através dos conselhos (Conselho de desenvolvimento da RMSP) e de câmaras temáticas. Cabe destacar aqui que a ausência de participação de membros do legislativo nestas arenas de discussão

[198] Criada em 1974 para planejar a Grande São Paulo e atualmente vinculada à Secretaria Estadual da Casa Civil a Emplasa é responsável pelo planejamento regional e metropolitano do Estado de São Paulo por dar apoio técnico às unidades regionais institucionalizadas no estado.

[199] http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/589653da06ad8e0a83256cfb0050146b/f19a866efe1961ee832578b2004fa631?OpenDocument

de questões metropolitanas (não foi observado a presença de nenhum deputado estadual nas reuniões presenciadas e tampouco propostas vindas do legislativo para o PDUI). Por outro lado, destacou-se durante a pesquisa a atuação individual de alguns deputados dentro da assembleia, como por exemplo do deputado do PT Mário Reali (2002-2006), autor do substitutivo que incluiu os consórcios públicos na lei de reorganização da RMSP.

Assim, no caso da RMSP, este cenário de disputa política em torno de diferentes concepções de um modelo de governança metropolitana parece se colocar, na opinião de alguns dos gestores entrevistados, como um obstáculo para a efetivação de um modelo eficiente. Além disto, combinação dos cargos de prefeito dos municípios metropolitanos, dado que o governo do estado é governado há mais de 20 anos pelo mesmo partido, parece ter forte influência no avanço de cada modelo. O modelo de consórcios, capitaneado pelo PT, mostrou um avanço considerável quando muitos dos municípios da RMSP eram ocupados por prefeitos do partido e com forte apoio de um governo federal igualmente petista, enquanto mais recentemente, sem prefeituras ocupadas por este partido, o debate parece se voltar mais para questão metropolitana sob a ótica de funções públicas de interesse comum, capitaneada pelo PSDB.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA ASSEMBLEIA

A verificação da representatividade das áreas metropolitanas dentro Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) parte do seguinte pressuposto: se os deputados oriundos de áreas mais urbanizadas tendem a ter uma atitude política de orientação mais universalista (SOARES, 2001, p. 187), orientação na qual se incluem os temas de natureza metropolitana, quanto mais deputados metropolitanos houverem na assembleia, mais chances estes temas terão de entrar na agenda política.

A partir do estudo pioneiro de Aydos (1979) para o estado de Porto Alegre, onde o autor verificou a sub-representação dos deputados da capital e da região metropolitana do estado na Câmara Federal, Carvalho encontrou em investigações subsequentes (2003;2009;2012), uma sub-representação sistemática das capitais, regiões metropolitanas e das áreas mais urbanizadas do país nas assembleias estaduais e na Câmara dos Deputados.

Dado que a ALESP elege 94 deputados e que 48% dos eleitores estão situados na RMSP, para ser representada de forma proporcional, de 45 a 46 deputados metropolitanos precisariam ser eleitos. Quando replicamos o estudo de Carvalho e Corrêa (2012) para as eleições ao legislativo estadual de São Paulo para o período analisado nesta pesquisa (2002, 2006 e 2010) observamos um quadro “superavitário” de deputados metropolitanos (base na RMSP) como mostra a tabela 1.[200]

[200] A maioria dos deputados metropolitanos obtiveram pelo menos 50% de seus votos ou na capital ou no restante dos municípios. Os deputados que atingiram a maioria dos votos na RMSP a partir da soma dos votos da capital e do restante dos municípios foram incluídos no grupo onde obtiveram a maioria dos votos. Assim, um deputado que obteve 43% dos votos na capital e 25% no restante dos municípios da RM, está classificado na tabela como um deputado da capital. Nas eleições analisadas temos respectivamente quatro, oito e dez deputados com esse perfil.

Tabela 1: Representação legislativa da RMSP na ALESP- 2002/2006/2010

Ano eleição	RMSP				Interior			
	A	B	C	C-A	A	B	C	C-A
	% eleitores	deputados eleitos	%	%	% eleitores	deputados eleitos	%	%
2002	48	48	51	3	52	46	49	-3
2006	48	50	53	5	52	44	47	-5
2010	48	47	50	2	52	47	50	-2

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Para cada região (Capital, RM sem a capital, e interior) a tabela mostra a proporção de eleitores em relação ao total de eleitores do estado (A), o número de deputados eleitos com a maioria dos votos provindos da respectiva região (B) e o quanto esse número representa em relação ao total dos 94 deputados (C). Assim, a coluna (C-A) nos mostra a porcentagem de deputados a mais ou a menos que a região elegeu em relação a proporção de eleitores ali residente. Portanto, a metrópole paulista não só não é sub-representada no legislativo, como tem apresentado um percentual superior de deputados eleitos do que seria de se esperar caso a votação fosse exatamente proporcional ao seu eleitorado.

Contudo, apesar da RMSP não ser sub-representada na ALESP, um fator que parece bloquear as possíveis vantagens desta representação metropolitana é sua composição em termos partidário, uma vez que a base metropolitana na assembleia se destaca pela forte presença de deputados da oposição (tabela 2), que possuem mais dificuldades de pautar a agenda política por não fazerem parte da base do governo.

Tabela 2: Distribuição dos votos dos partidos na RMSP (pleitos 2002, 2006 e 2010 agregados)

Posição do Partido	% dos votos do estado	% dos votos do partido obtidos na RMSP (A)	(A) - % de eleitores na RMSP
OPOSIÇÃO	23%	58%	10%
GOVERNO	77%	43%	-5%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Ou seja, a disputa política entre PT e PSDB em torno do melhor modelo de governança metropolitana também evidencia o forte componente partidário que esta questão assume no âmbito do legislativo estadual.

PADRÃO GEOGRÁFICO DE VOTAÇÃO DOS DEPUTADOS

O perfil geográfico de votação ganha relevância no debate sobre conexão eleitoral [201] no Brasil especialmente a partir dos trabalhos de Barry Ames (1995a, 1995b), para o qual a análise distribuição geográfica dos votos de um deputado permitiria traçar um perfil eleitoral do mesmo e assim prever sua atuação legislativa.

[201] Modelo segundo o qual o objetivo principal dos representantes é a reeleição e, portanto, seu comportamento irá se orientar no sentido de atender sua clientela eleitoral.

Para Ames, deputados com um perfil de votação concentrado em um ou poucos municípios teriam incentivos para beneficiar estes locais e assim fidelizar seu eleitorado, constituindo distritos informais ou "redutos eleitorais".

O argumento é que no sistema de representação de lista aberta as estratégias eleitorais refletem um tipo singular de competição, que pode ser representado com base em duas dimensões: a "penetração política vertical" do candidato medida pela porcentagem de votos obtida em determinado município ou conjunto de municípios e que informa a sua dominância naquele espaço; e a " penetração horizontal" que é medida pela distribuição geográfica dos votos do candidato entre os municípios e revela o grau de concentração ou dispersão de sua base eleitoral.

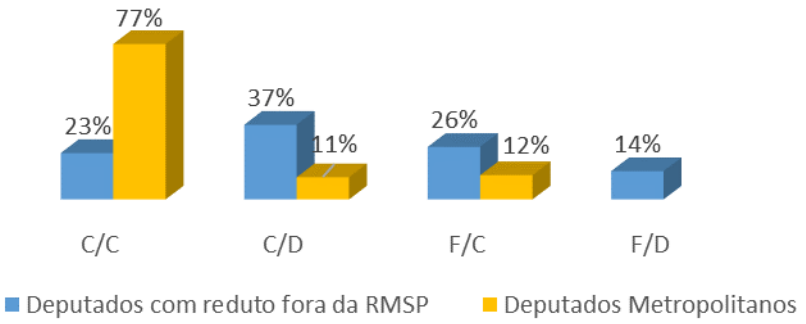
A combinação do índice de dominância e do índice de concentração, para a qual Ames criou uma taxonomia de "tipos" políticos com uma estratégia política distinta, será utilizada para a investigação da relação entre os tipos políticos e a atuação parlamentar com foco em uma agenda de temas metropolitanos. Segundo a taxinomia de Ames os deputados são classificados em:

- concentrado/dominante (C/D): tenderia a refletir as relações tradicionais de empreguismo e clientelismo das regiões mais atrasadas e teria como representantes típicos ex-prefeitos e membros de famílias tradicionais.
- concentrado/compartilhado (C/C): aqueles eleitos em grandes áreas metropolitanas
- fragmentado/dominante (F/D): deputados que, em função da ocupação de postos na burocracia estatal ou da disponibilidade de recursos financeiros, seriam capazes de estabelecer acordos com líderes políticos locais nos mais diversos cantos do estado.
- fragmentado/compartilhado (F/C): buscam votos em setores do eleitorado numericamente pouco expressivos em qualquer município.

A partir do trabalho de Ames, Carvalho (2003) examina uma série de indicadores da atividade legislativa dos deputados federais e aponta que a tese da conexão eleitoral só se aplica "aos deputados com distribuição geográfica de votos dominante" (p. 212). Ou seja, os incentivos para os deputados agirem a partir da lógica do clientelismo e do paroquialismo só se realizariam no caso dos deputados que dominam a votação dos municípios.

Utilizando esta metodologia para os deputados estaduais paulistas nos pleitos de 2002 a 2010, podemos observar que dos deputados de base "dominante", ou seja, que possuiriam incentivos para uma atitude mais paroquialista, são justamente aqueles que possuem seus votos concentrados nos municípios do interior, como mostra o gráfico 01:

Gráfico 1: Padrão geográfico de votação dos deputados estaduais paulistas (2002, 2006, 2010)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

No caso da ALESP para o período analisado, não há deputados de base metropolitana com este padrão de votação (fragmentado/dominante), sendo a maioria destes deputados de padrão concentrado/compartilhado. Desta forma, podemos supor que estes deputados possuem menos incentivos para agir de modo paroquialista.

ATIVIDADE LEGISLATIVA DOS DEPUTADOS PAULISTAS

A literatura que trata das assembleias legislativas estaduais ainda é muito escassa e talvez seu estudo mais aprofundado tenha sido o livro *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Divergência* de 2001, onde a ALESP é analisada no capítulo 6, por Abrucio, Teixeira e Costa, no artigo *O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998.*

De especial interlocução com este trabalho, podemos destacar também o estudo de Chaia e Câmara (2012) que analisa projetos de lei, emendas ao orçamento e indicações para buscar compreender como se estruturam as ações de alguns deputados de base metropolitana no que tange a metrópole, regiões e municípios.

Na maioria dos trabalhos sobre o legislativo brasileiro, seja ele nacional ou estadual, é frequente o destaque dado a concentração de poder e recursos pelo Executivo. No estudo de Abrucio et al (2001) sobre o legislativo paulista não é diferente:

> No caso de São Paulo, todos os poderes tiveram suas prerrogativas reforçadas nos últimos anos, porém, tem vigorado um sistema ultra presidencialista de governo no qual o Poder Executivo se torna hipertrofiado no processo de governo e detém forte influência sobre as estruturas institucionais que deveriam controla-lo. Desse modo, a coparticipação de parlamentares na formulação de políticas e os checks and balances sobre o governador são reduzidos. Não se trata, no entanto, de um caso de abuso de poder por parte do Executivo em detrimento das prerrogativas constitucionais do Legislativo, mas de uma efetiva delegação de poder e de responsabilidades dos deputados estaduais ao governador. (ABRUCIO, et al. 2001, p. 220)

Segundo Dahl (1971) o poder legislativo seria a representação do poder popular. O parlamento deveria aprovar as leis e também “vigiar” o governo. No Brasil, as atribuições dos deputados estaduais podem ser descritas em quatro campos: propositivas, fiscalizadoras, administrativas e investigativas.

Nos trabalhos que investigam a produção legislativa sob a ótica do padrão geográfico de votação dos deputados (Carvalho 2003, Saugo 2104, Chaia e Camara 2012, etc), as proposições mais utilizadas para análise são os projetos de lei (PLs), Projetos de Lei Complementares (PLCs), as Indicações, e as Emendas ao Orçamento. Neste artigo a atividade legislativa será analisada a partir dos PLs e PLCs, mas cabe destacar que no âmbito da pesquisa as Emendas ao Orçamento e as Indicações também foram analisadas gerando resultados similares.

Se comparada a Câmara dos Deputados Federais, a proposição de PLs e PLC's da ALESP se mostra bem mais intensa. Na legislatura de 2003 a 2006 por exemplo, os deputados federais propuseram em média 15,7 PLs por deputado enquanto os deputados estaduais paulistas propuseram em média 43,5 PLs por deputado. Além disto, quase metade dos PLs analisados (45%) visam atender apenas um município ou mesmo uma parte ou instituição de um município, o que parece indicar que, no caso da ALESP, os PLs parecem possuir uma associação com políticas localistas.

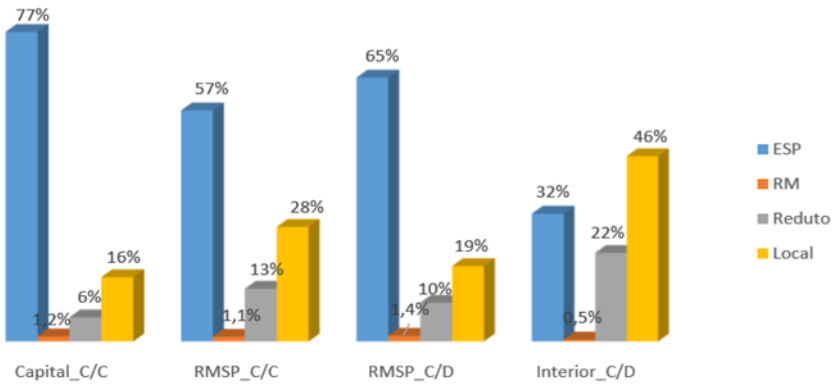
Para a análise dos PLs e PLCs, trabalhou-se com uma amostra de deputados que foram distribuídos em grupos a partir de seu padrão geográfico de votação e do seu reduto territorial. Como o foco deste trabalho recai sobre os deputados metropolitanos, os grupos escolhidos para compor a amostra foram em sua maioria (3 grupos) deputados com este reduto, além de um grupo de deputados com perfil dominante e reduto fora da RMSP para fim de comparação. Assim os quatro grupos de análise são:

- CAPITAL_C/C: Deputados com reduto na capital e padrão geográfico de votação Concentrado/Compartilhado
- RMSP_C/D: Deputados com reduto na RMSP (sem a capital) e padrão geográfico de votação Concentrado/Dominante
- RMSP_C/C: Deputados com reduto na RMSP (sem a capital) e padrão geográfico de votação Concentrado/Compartilhado
- Interior_C/D: Deputados com reduto fora da RMSP e padrão geográfico de votação Concentrado/Dominante

Destes grupos foram selecionados um total de 60 deputados que propuseram um total de 1948 PLs, a fim de compor uma amostra com 95% de nível de confiança e 10% de margem de erro. Os deputados foram escolhidos de modo de modo a compor uma amostra equilibrada em termos de padrão geográfico, partido e período de mandato.

Assim, primeiramente os PLs foram analisados de acordo com sua abrangência territorial sendo classificados em: abrangência estadual, que beneficia todo o estado (ESP); abrangência metropolitana, que beneficia regiões metropolitanas (RM); abrangência em apenas um município (Local); abrangência no reduto, que beneficiam exclusivamente as cidades onde o deputado concentra a maioria de seus votos (Reduto). O gráfico abaixo mostra a distribuição dos PLs entre os grupos de acordo com a abrangência do PL:

Gráfico 02: Abrangência dos PL's dos grupos de deputados



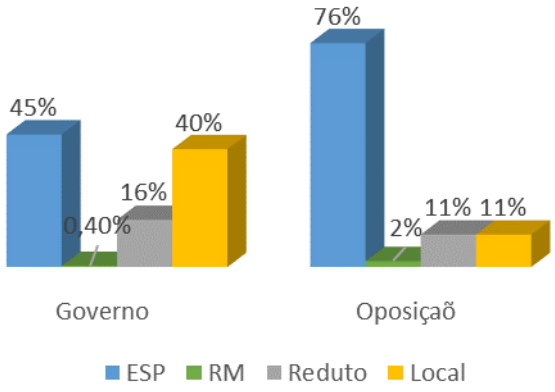
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TER e da ALESP

Podemos observar que os deputados com base na capital são os que fazem a maior parte (77%) de seus projetos com abrangência estadual, e, portanto, tendem a seguir uma lógica mais universalista. Por outro lado, muitos destes projetos podem seguir uma lógica particularista quando visam a atender a apenas um grupo específico, mas não podem ser classificados de localistas. A classificação dos tipos de projetos que será feita adiante permitirá compreender melhor sua natureza.

Quanto às diferenças entre os deputados de perfil metropolitano de base dominante e compartilhada, estes dados parecem apontar para uma direção oposta à tendência encontrada na literatura, ou seja, os deputados metropolitanos de base dominante tendem a apresentar mais projetos de abrangência estadual e metropolitana do que seus pares de base compartilhada. Já os deputados de base dominante no interior seguem as tendências encontradas na literatura, com uma parcela muito superior de projetos de abrangência local e para seu reduto eleitoral.

Os projetos de abrangência metropolitana representam não mais que 1,5%, ou 19 PLs. O grupo que concentra a maior parte destes projetos são os deputados metropolitanos de padrão de votação concentrado dominante (RMSP_C/D). No caso dos deputados do grupo do interior, cabe pontuar que os PLs de abrangência metropolitanas por eles propostos vieram de deputados com base em outras RMs do estado, não considerados deputados metropolitanos nesta análise, e se tratavam sobretudo da criação de uma RM. Cabe ressaltar ainda que dos 19 PLs de abrangência metropolitana, 15 deles, ou 79%, tiveram como autores deputados da oposição (PT e PC do B), como explicitado no gráfico abaixo:

Gráfico 03: Abrangência dos PL's propostos pela posição partidária dos deputados

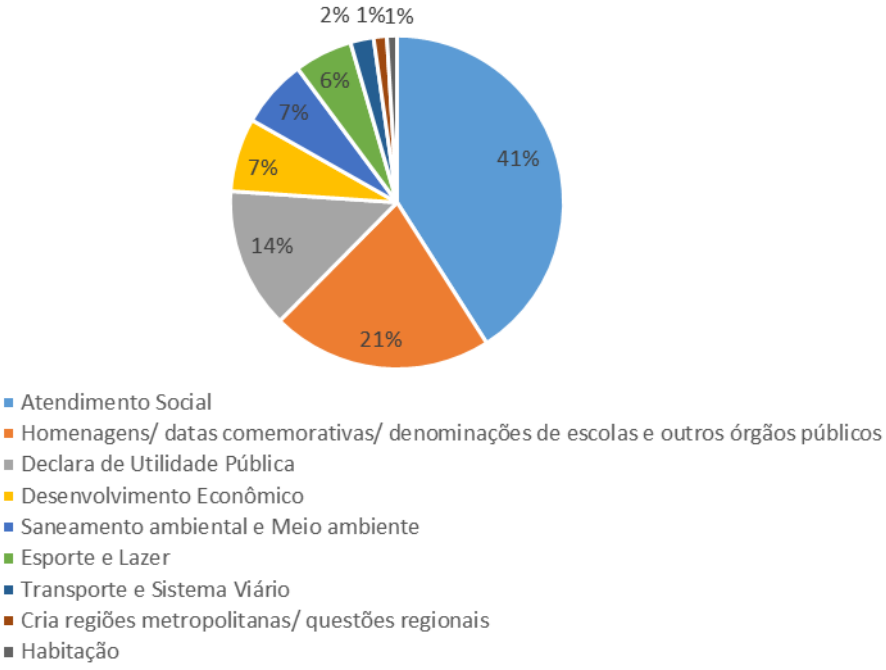


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Como podemos observar na tabela, os deputados de oposição tendem a apresentar mais PLs voltados ao estado como um todo e à RMSP, indicando uma postura mais universalista destes deputados.

Por fim, foi realizada igualmente uma análise dos PLs segundo sua temática, como mostra o gráfico 4 abaixo:

Gráfico 4: PL's e PLCs propostos segundo temática



Assim como nos achados de Amorim Neto e Santos (2002) para o congresso nacional, a temática social predomina representando metade do total de projetos dos deputados analisados. Como mostra o gráfico 17 este padrão se repete no legislativo paulista onde 41% dos projetos apresentados possuem esta temática. Além disso, é possível perceber que as funções mais relacionadas com as questões metropolitanas, como saneamento e meio ambiente, transporte, questões regionais e habitação, representam a minoria dos projetos apresentados: juntos, apenas 11% do total.

A partir da classificação por abrangência e temática os PL's também foram classificados como de natureza "particularista" e "universalista", onde o primeiro caso refere-se aos PL's de abrangência localista e aqueles que beneficiam apenas um grupo específico, ainda que não tenham foco em um determinado território como no exemplo abaixo:

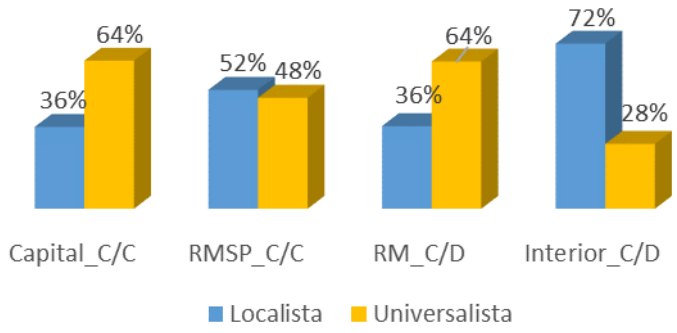
> PL 731/2005 do dep. Alberto Hiar: Institui o Dia do "Hip Hop"/ Transformado em norma

Já os PL's classificados como de natureza universalistas são aqueles voltados para o estado como um todo ou para uma região do estado, como as regiões metropolitanas, como no PL abaixo:

> PLC 41/2003 do dep. Mario Reali: Estabelece diretrizes e normas para a Política Estadual de Desenvolvimento do Estado de São Paulo. / Arquivado

O gráfico abaixo apresenta a porcentagem de PL's de cada tipo propostas pelos deputados dos diferentes grupos analisados:

Gráfico 3: Grupos de deputados segundo e PL's propostos segundo temática e abrangência



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Como é possível observar, os deputados metropolitanos são aqueles que mais apresentam PL's de natureza universalista. Além disto, diferente do que vem apresentando a literatura sobre o tema, entre os deputados metropolitanos, aqueles de base dominante apresentam uma atitude mais universalistas do que seus pares de base compartilhada. Já para o caso dos deputados de base dominante com reduto eleitoral no interior do estado, a proposição de PL's de natureza particularista é bem mais marcada, representando mais de 70% dos PL's propostos por estes deputados.

CONCLUSÕES

Este artigo tentou demonstrar como alguns aspectos de nosso sistema de representação política geram obstáculos para o avanço das questões metropolitanas e para um sistema de governança. No entanto, para o caso da RMSP, estes aspectos diferem do que vem sendo apontado pela literatura da área.

Primeiramente, diferentemente da maioria das regiões metropolitanas do país, a RMSP não apresenta uma sub-representação na assembleia. Além disso, este artigo também destacou a disputa política entre os dois maiores partidos do estado, PT e

PSDB, em torno do melhor modelo de governança metropolitana, evidenciando o forte componente partidário que esta questão assume em São Paulo. Este componente também se faz presente na composição da ALESP, onde a base metropolitana destaca-se pela forte presença de deputados da oposição. Estes deputados parecem ter uma preocupação maior com as questões metropolitanas e regionais - também por interesses políticos- mas, ao mesmo tempo, possuem mais dificuldades de pautar a agenda política por não fazerem parte da base do governo. Se de modo geral esta disputa aparece como um obstáculo ao avanço das questões metropolitanas, cabe também o questionamento se ela também não tem seu papel de estímulo para a discussões destas questões.

Com relação ao padrão geográfico de votação dos deputados, cabe destacar que os achados da literatura da área de que os deputados de base dominante tendem a ter uma atitude mais paroquialista também não parecem valer para o caso dos deputados metropolitanos paulistas, onde aqueles de padrão de votação dominante apresentaram uma atividade legislativa com pauta mais universalista quando comparados aos seus pares de padrão de votação compartilhado.

Por fim, a limitação da atuação dos deputados estaduais em função da concentração de poder pelo executivo, também parece ser um obstáculo ao avanço das questões metropolitanas na assembleia, sobretudo no estado de São Paulo onde o governo é do mesmo partido, o PSDB, a mais de vinte anos, dificultando portanto, que outras pautas ligadas às questões metropolitanas entrem na agenda do governo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO Marco Antônio C.;TEIXEIRA Valeriano; COSTA Meneies Ferreira. O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998 . In. O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Divergência. SANTOS, Fabiano (org). Editora FGV, São Paulo, 2001.

AMES, Barry, Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation". American Journal of Political Science, vol. 39, no 2. pp. 406-433. 1995ª

_____. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in Brazilian Congress. The Journal of Politics, vol. 57, no 2, pp. 324-343. 1995b.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação. In, WERNECK VIANNA, Luiz (org.). A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.

AYDOS, Eduardo Dutra. O voto distrital e o aperfeiçoamento da democracia representativa no Brasil. Porto Alegre: s.n. Mimeo. 1979.

CARVALHO, Nelson Rojas. E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2003.

_____.Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 367-384. jul/dez, 2009.

CARVALHO, Nelson Rojas; CORRÊA, Felipe Souza. É possível o paroquialismo metropolitano? Organização socioespacial metropolitana e a competitividade por votos nas eleições proporcionais na RMRJ. In AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz César Q.;

SANTOS JUNIOR, Orlano Alves. Cultura Política, Cidadania e Voto: desafios para governança metropolitana, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
CARVALHO, Nelson Rojas; RIBEIRO Luiz Cesar Q. Représentation et atrophie politiques des métropoles : le cas du Brésil, Sociologie et sociétés, vol. 45, n° 2, p. 293-319. 2013.
CHAIA, Vera; CÂMARA, Marcelo Barbosa. Governança urbana, política pública e gestão metropolitana, In BÓGUS, Luica Maria M. e PASTERNAK, Suzana. São Paulo: Transformações na Ordem Urbana, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
DAHL, Robert. Polyarchy: participation and opposition. Yale University Press: New Haven 1971.
FERNANDES, Edésio. Apresentação. In: GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A questão metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
IBGE. Governança Metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro, 2015.
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana. Relatório de Pesquisa, 2009 Disponível
RIBEIRO, Luiz César .As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, Luiz César (org): Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2004.
SOARES, Gláucio A. D. A democracia interrompida. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2001.

O QUE ESTAVA NOS PLANOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE-RMR? – UM ESTUDO SOBRE OS GRANDES PROJETOS URBANOS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO-REGIONAL.

Maria Veronica Lins Palmeira

Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano-MDU/ Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Instituto Federal de Alagoas-IFAL
email: veronicapalmeira@yahoo.com.br

Flávio Antonio Miranda de Souza

Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano-MDU/ Universidade Federal de Pernambuco-UFPE
email: fdesouza67@gmail.com

INTRODUÇÃO

As práticas urbanas contemporâneas apresentam um contexto em que o planejamento urbano parece ceder espaço ao projeto urbano, ao tomar esse último o papel do planejador pelo empreendedor, o papel da cidade enquanto espaço social pela cidade mercadoria. Nesse contexto, indaga-se se essa forma de intervir no espaço urbano corresponde ao Planejamento Urbano e qual tipo de desenvolvimento pode ser proveniente de tais práticas?

Nas cidades contemporâneas, a forma de administrá-las, o planejamento e as ações sofrem influências da visão que se tem do mundo hoje, ou seja, um mundo globalizado, regido pelo capitalismo e regulamentado por um Estado em reforma. A política e a gestão urbana, através dos novos arranjos institucionais e territoriais, têm promovido, dentre outra coisas, os Grandes Projetos Urbanos - GPU, enquanto solução para transformar as cidades.

Os GPU estão relacionados com um discurso de promoção do desenvolvimento urbano devido ao papel estruturador desses projetos nas cidades, porém questiona-se a realização desse discurso no contexto atual, diante das práticas analisadas e do caráter imediatista que parece se interpor ao ato de planejar cidades e regiões. É importante salientar que no Brasil denominam-se Grandes Projetos Urbanos aqueles que indicam “iniciativas de intervenção urbanística para fins de desenvolvimento econômico e não somente com propósitos de organização espacial” (NOVAIS et al., 2007, p. 7).

Aponta-se que os GPU têm sido na maioria das vezes associados a grandes eventos internacionais. Observa-se que a Região Metropolitana do Recife-RMR configura-se atualmente como um cenário propício para a realização desses projetos, impulsionados pelos eventos de alcance internacional, tais como a Copa do Mundo FIFA 2014, e devido à existência de centros industriais e à instalação de novas indústrias. Tal cenário atraiu investidores e proporcionou a realização de parcerias público-privada (PPP) que possibilitaram a execução dos empreendimentos e a implantação de obras estruturantes.

Esta pesquisa baseia-se na **hipótese** que refuta a tese de que os projetos se sobrepõem aos planos, uma vez que os GPU fazem parte do planejamento urbano estratégico, cuja relação entre projeto e plano é simultânea e não hierárquica. Assim parte-se do pressuposto que GPU é uma das estratégias utilizadas para a (re)produção capitalista do espaço.

O **objetivo** deste trabalho é descrever e analisar a produção do espaço urbano-regional da RMR desde os planos aos Grandes Projetos Urbanos. Com este intuito apresenta-se um breve histórico sobre as regiões metropolitanas no Brasil enfatizando a RMR desde a sua criação até o atual contexto. Considerando este mesmo período, fez-se um levantamento dos planos regionais e municipais elaborados, tendo em vista a relação da legislação institucional e urbanística com os principais GPU que vêm sendo propostos e ou executados.

Este artigo configura-se como uma pesquisa qualitativa, realizada por meio do método hipotético-dedutivo, assim denominado devido à necessidade de formulação de hipóteses para testar uma teoria, este método parte da construção de um modelo, ou seja, uma representação simplificada da realidade, e indica as relações entre as

variáveis selecionadas. Optou-se por realizar estudo de caso na RMR, uma vez que tal estratégia de pesquisa se aplica à contemporaneidade e à complexidade das intervenções urbanas e do processo analisado.

Os procedimentos metodológicos utilizados foram compostos por: levantamento de dados primários (produção de dados iconográficos e documentais) e secundários (pesquisa bibliográfica, documental e iconográfica).

Os dados primários correspondem aos dados produzidos a partir desta pesquisa e composto por dados iconográficos como mapas; fotos; figuras, assim como por dados documentais sistematizados a partir das observações realizadas nas visitas de campo; informações específicas com órgãos públicos representativos e profissionais envolvidos com os GPU.

Os dados secundários serviram de base para obter os conceitos e as informações necessárias para a sistematização deste trabalho e foram compostos pelas pesquisas bibliográfica, documental e iconográfica. A pesquisa bibliográfica e sua consequente revisão foi composta por livros e capítulos de livros, teses e dissertações, artigos acadêmicos e demais publicações.

A pesquisa documental foi composta por planos e projetos; legislação institucional e urbanística; contratos de concessão (PPP); artigos e textos publicados em jornais e revistas; informações de áudio (entrevistas realizadas por outros pesquisadores).

A pesquisa iconográfica foi composta por mapas, imagens aéreas, fotos, e demais imagens buscadas nos órgãos públicos representativos (CONDEPE/Fidem) e nos sites dos jornais, construtoras. Apresentações e vídeos (divulgados na internet).

A **relevância dos resultados** obtidos aponta para a importância de compreender a produção do espaço urbano-regional a partir dos planos e dos GPU, assim como o contexto do planejamento urbano estratégico no qual tanto os planos quanto os projetos estão inseridos atualmente. Assim aponta-se para a necessidade de estudos a respeito do tema para compreender as transformações das cidades contemporâneas.

BREVE HISTÓRICO SOBRE AS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL E CRIAÇÃO DA RMR

O conceito **região metropolitana** tem a sua origem no contexto internacional e era relacionado ao processo de industrialização e urbanização característicos do século XX. No Brasil a Região Metropolitana é uma categoria institucional e não corresponde necessariamente a uma aglomeração urbana contínua e sim a uma escala produzida institucionalmente (FREITAS, 2012).

O marco da questão metropolitana no Brasil é apontado para o I Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana (SHRU), promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB e pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE, realizado em 1963, no Rio de Janeiro. O tema foi debatido e embasou a proposta de alteração da Constituição Federal de 1946, que visa a criação das regiões metropolitanas e de 'órgãos de administração que consorciassem as municipalidades para a solução de problemas comuns' (SANTANA, 2005; GOMES, 2014).

Porém o processo formal de institucionalização e criação das regiões metropolitanas só teria início durante a elaboração da Constituição de 1967 e sua

posterior aprovação, com a adoção da expressão 'serviços comuns', através da Emenda n. 1/1969. A referida emenda dava competência à União para criar as regiões metropolitanas, através de Lei Complementar, para a realização de serviços comuns entre municípios que fizessem parte de uma mesma comunidade socioeconômica (SANTANA, 2005).

Assim as regiões metropolitanas brasileiras foram institucionalizadas por volta de 1973, sendo a RMR institucionalizada através da lei complementar nº 14, de 08 de junho de 1973 (PERNAMBUCO-FIDEM, 1976; SANTANA, 2005; GOMES, 2014). A Região Metropolitana do Recife – RMR é uma espacialidade resultante de categorias institucionais e político-administrativas (municípios) e atualmente é composta por 15 municípios, sendo estes: Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Ilha de Itamaracá, Goiana, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife, São Lourenço da Mata.

SÍNTESE DOS PLANOS REGIONAIS ANALISADOS

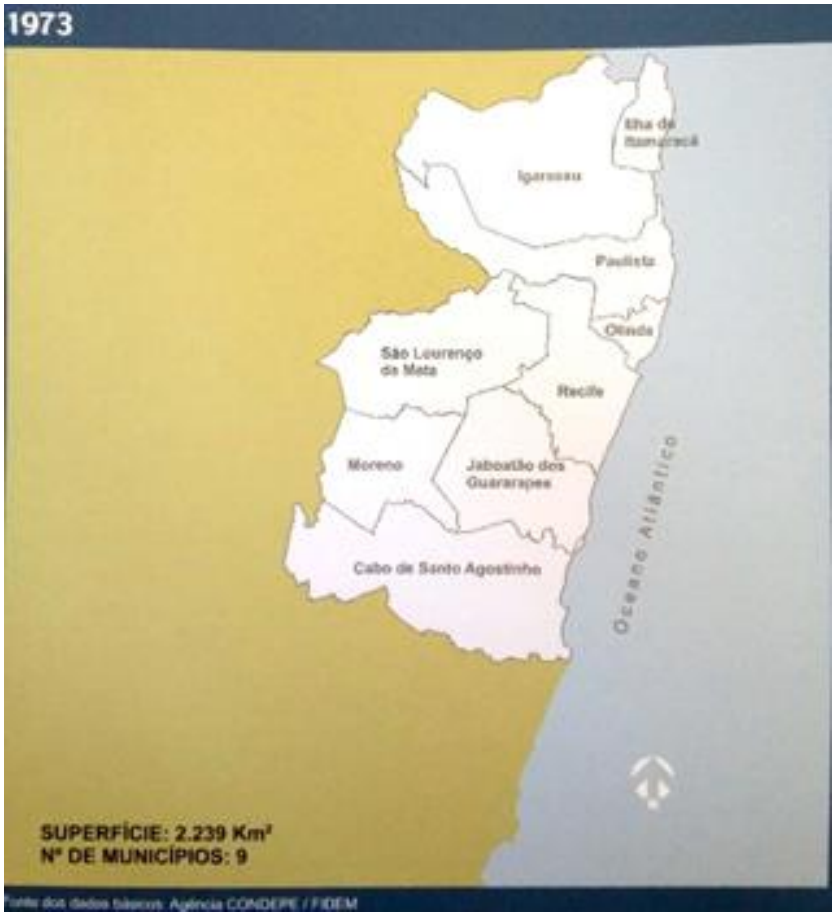
O horizonte temporal foi definido entre a criação da RMR em 1973 a 2015, horizonte temporal do último plano analisado, assim optou-se por analisar os principais planos da RMR, sendo estes: o Plano de Desenvolvimento Integrado-PDI de 1976; o Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM de 1983; Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR) ou Metrópole 2010, de 1998; e o Plano Metrópole Estratégica elaborado em 2002 e publicado em 2005.

Plano de Desenvolvimento Integrado-PDI

A partir da criação, em 1975, do marco institucional representado pela Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – Fidem, destaca-se que umas das suas atribuições era a execução do planejamento integrado do desenvolvimento metropolitano, a partir da qual foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado-PDI, com vigência prevista para o período de 1976-1979, cujo objetivo geral era estabelecer um referencial preliminar para atuação na dimensão metropolitana (PERNAMBUCO-FIDEM, 1976).

Quando se deu a elaboração do PDI, em 1976, a RMR era formada por 09 municípios sendo estes: Recife; Cabo; Moreno; São Lourenço da Mata; Olinda; Paulista; Igarassu; Jaboatão e Itamaracá (Figura 1).

Figura 1 - Formação da RMR em 1973 com 09 municípios



Fonte: CONDEPE/FIDEM.PROMETRÓPOLE, 2005.

Territorialmente a RMR já utilizava a estratégia espacial por nucleação na elaboração do seu planejamento integrado, porém com uma denominação um pouco diferente da que é utilizada atualmente, sendo estas: (1) núcleo metropolitano do Recife; (2) nucleação do II polo metropolitano; (3) núcleo metropolitano do Cabo; (4) nucleação de Paulista-Igarassu. É importante observar que tal espacialização destacava tanto a zona urbanizada quanto as áreas de proteção de mananciais, assim como as linhas de fluxo e articulação entre os núcleos (Figura 2).

Figura 2 – Esquema espacial por nucleação e estratégias do PDI/1976 para a RMR.

Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2014.

Em linhas gerais o PDI possui como objetivos específicos: (a) assegurar à RMR condições de crescente eficiência no desempenho de suas funções no desenvolvimento nacional e regional; (b) proporcionar à comunidade metropolitana progressiva melhoria da qualidade de vida e distribuição social dos benefícios; (c) estimular o melhor desempenho das funções urbanas de modo a proporcionar o crescente atendimento das necessidades da população; (d) consolidar o sistema de administração metropolitana. p. 2153

As 05 (cinco) estratégias contidas no PDI são: (1) fortalecimento da base econômica; (2) integração social; (3) ocupação racional do espaço metropolitano; (4) adequação da oferta de serviços urbanos; (5) aperfeiçoamento do aparato político-institucional. Como o foco desta pesquisa é a relação entre planos e GPU, deter-se-á nas propostas sistematizadas por Condepe/Fidem (2014) e Santos,C. (2017) e respectivas estratégias (Quadro 1).

Quadro 1 - Correlação entre as estratégias e as propostas do PDI

ESTRATÉGIAS	PROPOSTAS
Fortalecimento da base econômica	implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape; implantação e consolidação de distritos industriais; recuperação e modernização de indústrias tradicionais.
Integração social	instalação de serviços sanitários e urbanização de áreas pobres; implantação de conjuntos habitacionais; capacitação de recursos humanos; implantação de melhorias nos sistemas educacionais; implantação de centros sociais urbanos; implantação de áreas de lazer; geração de emprego e renda.
Ocupação racional do espaço metropolitano	consolidação do núcleo central metropolitano; implantação parcial do II polo metropolitano – TIP, centro urbano do Curado; legislação de proteção ambiental; melhorias e urbanização em áreas sujeitas a enchentes; elaboração do Plano de Preservação dos Sítios Históricos da RMR-PPSH.
Adequação da oferta de serviços urbanos	ampliação, melhoria e implantação do sistema de abastecimento de água (Reservatórios de Botafogo e Pirapama); implantação de obras para contenção de enchentes (barragens de Tapacurá, Carpina e Goitá); melhoria do sistema de coleta e destino final do lixo urbano (aterro sanitário da Muribeca); melhoria do sistema de transportes públicos de passageiros (criação da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/ Sistema de Transporte Público de Passageiros -STPP - RMR); e implantação do metrô Recife.
Aperfeiçoamento do aparato político-institucional	ampliação da capacidade tecnológica da FIDEM; consolidação da criação dos Conselhos Metropolitanos; implantação de uma base de informações cartográficas – a unibase; regulamentação do Fundo de Desenvolvimento da RMR - FUNDERM, monitoramento do uso do solo metropolitano.

Fonte: Condepe/Fidem (2014); Santos,C. (2017); adaptado pela autora.

A partir desta sistematização é importante destacar alguns projetos prioritários apontados no PDI e que serão retomados na análise do que é considerado, nesta pesquisa, como GPU. Observa-se que tais projetos podem ser classificados em: propostas de intervenções; planos propostos; e ações institucionais.

É importante salientar que o processo de planejamento metropolitano teve início em 1973, com a institucionalização da RMR, sendo o PDI o primeiro marco documental estruturado e depois teve prosseguimento com a elaboração de Planos Diretores Urbanísticos, Planos Setoriais, Programas de Investimentos e o Plano de Organização Territorial – POT, sendo estes considerados no PDM.

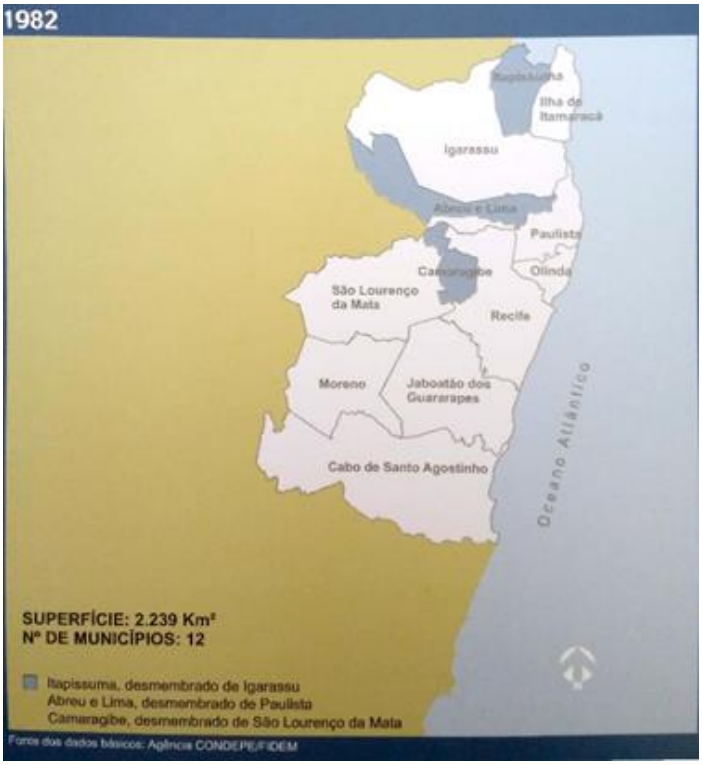
Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM

O Plano de Desenvolvimento Metropolitano - PDM, apresenta a revisão e a atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI, se tornando o segundo marco norteador do planejamento e das políticas no espaço metropolitano da RMR. O

objetivo geral do PDM é a “promoção ou consolidação do conceito e da implementação efetiva do desenvolvimento da RMR, enfatizando o fortalecimento do processo de planejamento e gerência metropolitanos” (PERNAMBUCO-FIDEM, 1983, p. 20). O ano da sua publicação é 1983 e a sua vigência temporal era o ano 2000.

Quando se deu a elaboração do PDM, entre 1982 e 1983, a RMR era formada por 12 municípios em virtude dos desmembramentos provenientes de: Abreu e Lima, do município de Paulista; Camaragibe, do município de São Lourenço da Mata; e Itapissuma, do município de Igarassu. Assim teremos a seguinte configuração: Recife; Cabo; Moreno; São Lourenço da Mata; Camaragibe; Olinda; Paulista; Abreu e Lima; Igarassu; Itapissuma; Jaboatão e Itamaracá (Figura 3).

Figura 3 - Formação da RMR em 1982 com 12 municípios



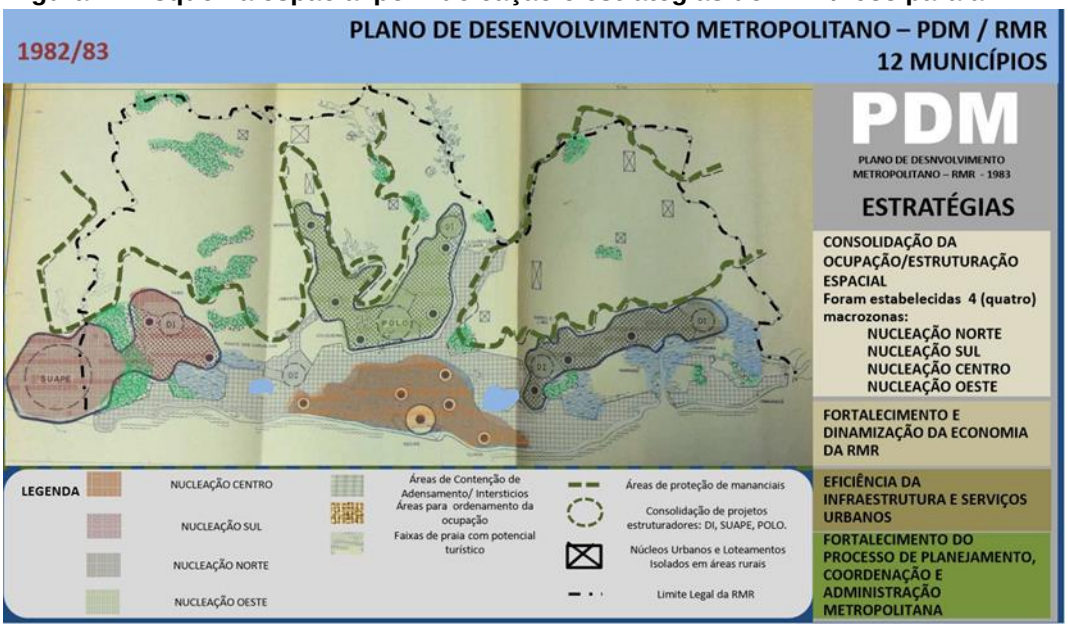
Fonte: CONDEPE/FIDEM.PROMETRÓPOLE, 2005.

A estratégia espacial por nucleação começa a utilizar uma denominação semelhante a que é utilizada atualmente, sendo estas: (1) Nucleação Centro; (2) Nucleação Oeste; (3) Nucleação Sul; (4) Nucleação Norte. Na espacialização continua o destaque para as áreas de proteção de mananciais, e acrescenta-se as áreas de consolidação de projetos estruturadores: Distritos Industriais (DI); Complexo Industrial Portuário de Suape (SUAPE); II Polo Metropolitano (POLO), tendo sido estes classificados como prioritários no PDI.

A espacialização do PDM apresenta ainda as áreas de contenção de adensamento/ interstícios, entre as nucleações; as áreas para ordenamento da ocupação, indicadas na nucleação centro; as faixas de praia com potencial turístico, mais próximas da nucleação centro e das áreas de contenção (adensamento/interstícios); e os núcleos urbanos e loteamentos isolados em áreas

rurais, fora das nucleações e próximos das áreas de proteção de mananciais (Figura 4).

Figura 4 - Esquema espacial por nucleação e estratégias do PDM/1983 para a RMR.



Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2014.

As 04 (quatro) estratégias contidas no PDM são: (1) consolidação da ocupação/estruturação espacial (macrozonas ou nucleações); (2) fortalecimento e dinamização da economia da RMR; (3) eficiência da infraestrutura e serviços urbanos; (4) fortalecimento do processo de planejamento, coordenação e administração metropolitana. Mantendo o foco na relação entre planos e GPU, detêm-se nas propostas sistematizadas por Condepe/Fidem (2014) e Santos,C. (2017) e respectivas estratégias (Quadro 2).

Quadro 2 - Correlação entre as estratégias e as propostas do PDM

ESTRATÉGIAS	PROPOSTAS
consolidação da ocupação/estruturação espacial	a partir da definição das áreas urbanizáveis, localizadas nas 04 nucleações, foram identificadas as áreas intersticiais periféricas, área rural/não urbanizáveis, áreas de preservação, áreas de reserva ecológica/estuarinas e de proteção de mananciais, áreas de interesse social, sendo elaborado para estas últimas o Plano de Recuperação dos Assentamentos Sociais para a População de Baixa Renda; e identificação dos sítios históricos da RMR no contexto do Plano de Preservação dos Sítios Históricos – PPSH.
fortalecimento e dinamização da economia da RMR	implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape; implantação e consolidação dos Distritos Industriais; consolidação da prestação de serviços de porte regional; fortalecimento do sistema industrial tradicional; dinamização da construção civil; apoio a pequena e média empresa; dinamização da atividade agropecuária; expansão da atividade do turismo e, apoio a produção informal.
eficiência da infraestrutura e serviços urbanos	implantação do metrô do Recife; Plano Diretor de Transporte da RMR subordinado ao modelo de ocupação espacial; Projeto Grande Recife, pelo programa MINTER/BIRD; eixo de integração da nucleação Norte; Conjunto Industrial Multifabril em Jaboatão dos Guararapes; Centro de Convenções de Pernambuco; implantação dos conjuntos habitacionais: Caetés I, Caetés II, Maranguape I, Maranguape II, Arthur Lundgreen I, Arthur Lundgreen II, Conjunto Habitacional Curado IV; obras de contenção de enchentes: Barragem de Tapacurá, Barragem de Carpina, Barragem do Goitá.
fortalecimento do processo de planejamento, coordenação e administração metropolitana	consolidação da criação do Conselho Metropolitano; regulamentação do FUNDERM; implantação de uma base de informações – UNIBASE; legislações ambientais; monitoramento do Uso do Solo Metropolitano – CACI.

Fonte: Condepe/Fidem (2014); Santos,C. (2017); adaptado pela autora.

As estratégias do PDM, embora recebam outras denominações quando comparadas ao PDI, têm semelhanças tanto na intenção quanto nas propostas que se reafirmam e se complementam dando uma continuidade ao planejamento da RMR. Além das estratégias o modelo de desenvolvimento metropolitano proposto no PDM é composto por 04 (quatro) dimensões: (1) econômica; (2) social; (3) espacial/infra estrutural; (4) institucional.

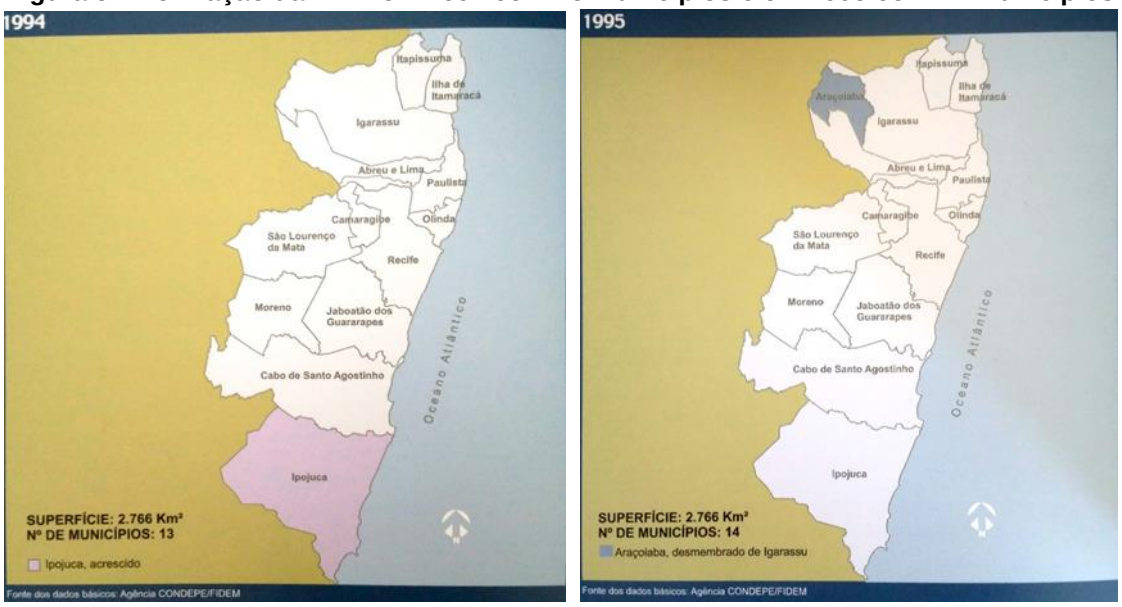
Após mais de uma década da publicação do PDM e seguindo o discurso do desenvolvimento sustentável, foi elaborado o terceiro marco no planejamento da RMR, sendo este o PDRMR ou Metrópole 2010.

Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR) ou Metrópole 2010

O Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR), foi elaborado em 1998, com o objetivo de direcionar o cenário pretendido da metrópole em 2010 (horizonte temporal) e com a definição dos cenários foram redefinidas as funções e vocações dos municípios e suas territorialidades.

Na década de 1990 as regiões metropolitanas passaram a ser instituídas pelos seus respectivos estados, havendo uma reinstitucionalização da RMR através da Lei Complementar nº 10 em 1994 que caracteriza o território da região metropolitana como uma unidade organizacional, geoeconômica, social e cultural, constituída por 13 municípios, com o acréscimo de Ipojuca. No ano seguinte, após Araçoiaba ser desmembrada de Igarassu a RMR passa a totalizar 14 municípios. Assim o PDRMR foi elaborado com base nessa configuração (Figura 5).

Figura 5 – Formação da RMR em 1994 com 13 municípios e em 1995 com 14 municípios



Fonte: CONDEPE/FIDEM.PROMETRÓPOLE, 2005.

No PDRMR/Metrópole 2010, não foi utilizada a espacialização por nucleação, como nos planos anteriores, e sim por territórios de oportunidades que juntos apresentam uma macro estratégia de promover o desenvolvimento sustentável da RMR, e para tanto seria necessário: um ordenamento territorial que garanta a mobilidade das pessoas; o fluxo de mercadorias e serviços; um meio ambiente que assegure a qualidade de vida à sua população (CONDEPE/FIDEM, 2014).

Além da estratégia o plano apresenta 03 (três) eixos básicos sendo estes: territórios de oportunidades, organização do espaço metropolitano e redes de mobilidade e serviços. O eixo dos territórios de oportunidades atenderia à referida estratégia para a RMR como um todo mas teria em cada um dos 10 territórios o foco definido com base em suas características de oportunidades, ou seja de negócios (Figura 6).

Figura 6 - Esquema espacial por territórios e estratégia do PDRMR-Metrópole2010/1998.

Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2014.

O eixo organização do espaço metropolitano relaciona-se com as propostas referentes: à gestão metropolitana, com a criação do sistema gestor metropolitano (CONDERM/ FIDEM/ FUNDERM), a gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum metropolitano e a modernização e consolidação dos instrumentos e de mecanismos de gestão; ao controle urbano com o disciplinamento do parcelamento do uso e ocupação do solo, a criação do sistema de parques metropolitanos e a unificação das bases cadastrais da RMR – Unibase (cartografia metropolitana), tendo esta última a função de identificar as áreas urbanizadas, áreas urbanizáveis, áreas de reabilitação do patrimônio cultural, áreas de reservas para o futuro e áreas rurais.

O eixo redes de mobilidade e serviços relaciona-se com as propostas que visam: a melhoria do nível educacional, através de ações que possibilitem a queda das taxas de analfabetismo, qualidade do ensino básico, fundamental e educação profissionalizante; o aprimoramento dos segmentos econômicos estratégicos, com a consolidação do complexo portuário-industrial SUAPE, do terciário moderno, o polo médico-hospitalar, o polo de informática, o turismo; a viabilização dos segmentos econômicos através da ampliação e melhoria das redes de infraestrutura, de comunicação a distância, aeroporto, sistemas portuários, sistemas de armazenamento e transbordo, sistema de transporte regional e de articulação metropolitana; por fim a melhoria na oferta do serviço de saneamento básico e melhoria do controle ambiental.

Observa-se que diferente dos planos apresentados anteriormente as propostas do PDRMR/Metrópole 2010, não foram relacionadas com as estratégias e sim com os referidos eixos aqui apresentados, conforme Condepe/Fidem (2014) e Santos,C. (2017). Outro diferencial é que antes de atingir sua vigência prevista para 2010, o referido plano começou a ser revisado e após sua atualização foi substituído pelo plano Metrópole Estratégica.

Plano Metrópole Estratégica (ME)

O plano Metrópole Estratégica elaborado em 2002, configura-se como uma revisão e atualização do PDRMR/Metrópole 2010, e nesse período a RMR é formada pelos mesmos 14 municípios do plano anterior. Este plano é uma estratégia de desenvolvimento, cujo horizonte temporal era de longo prazo - 2005 a 2015 -, ultrapassando mais de dois mandatos governamentais sendo, desde a sua elaboração, um pacto metropolitano que pretendia ir além de planos de governos.

Assim como no plano anterior, PDRMR/Metrópole 2010, o Metrópole Estratégica também não foca na espacialização por nucleações. O foco é territorial, no sentido de espacializar principalmente as estratégias, os blocos temáticos (ou projetos temáticos) e os projetos estratégicos (Figura 7).

Figura 7 - Esquema espacial das estratégias do Metrópole Estratégica/2002

Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2014.

A estratégia de desenvolvimento apresenta problemas e potencialidades da metrópole, cenários externos e oportunidades e ameaças decorrentes destes, cenário desejado, macro objetivos e vetores de desenvolvimento com seus projetos estratégicos. São 03 (três) os vetores de desenvolvimento: competitividade com inclusão social; habitabilidade e inclusão social; e sistema de gestão e planejamento metropolitanos. E a estratégia se desdobra em 04 (quatro) blocos temáticos e/ou projetos temáticos, sendo estes: (1) cidadão metropolitano; (2) território metropolitano; (3) economia metropolitana; (4) gestão metropolitana.

Dentro da dimensão do território metropolitano temos os projetos territoriais metropolitanos estratégicos sendo estes: (1) Porto Digital; (2) Parque Aeroportuário dos Guararapes; (3) Parque Habitacional Metroviário; (4) Parque Tacaruna; (5) Conjunto Nascedouro de Peixinhos / Beberibe; (6) Porto de Suape; (7) Parque dos Manguezais e Lagoa Olho D'água; (8) Parque Tapacurá; (9) Estuários do Canal de Santa Cruz e Rio Timbó.

Após concluir a descrição e análise dos principais planos da RMR pode-se apontar a evolução do planejamento metropolitano no tocante ao aperfeiçoamento e também das permanências e continuidades das estratégias de desenvolvimento, assim

como a relação das propostas contidas nos referidos planos com os projetos inicialmente denominados de prioritários e posteriormente de territoriais e estratégicos. A partir dessa análise serão apontados os principais projetos que vem sendo propostos e implantados e que são considerados nesta pesquisa como Grandes Projetos Urbanos.

PRINCIPAIS GPU RELACIONADOS COM OS PLANOS DA RMR

Ressalta-se que as propostas sistematizadas neste artigo correspondem às que foram implementadas e ao relacioná-las com os planos da RMR, têm-se uma visão geral da importância do planejamento regional para os municípios da região metropolitana em estudo.

Destaca-se aqui os GPU: Complexo Industrial Portuário de Suape; os Distritos industriais; o sistema viário e de transportes; o Centro administrativo, o Conjunto Habitacional e o Projeto imobiliário Cidade da Copa, propostos para uma mesma gleba ao longo do tempo e dos planos; o Terminal Integrado de Passageiros-TIP; a Via Costeira executada no trecho denominado como Via Mangue; os Conjuntos Habitacionais; e o Porto do Recife. Ao considerar que estes têm um papel estratégico na produção do espaço urbano regional e que vêm sendo planejados desde a década de 1970 como pôde ser constatado nos planos analisados.

Estes GPU que vêm sendo planejados e propostos ao longo do tempo, utilizam a estratégia de espacialização por nucleação para definir os investimentos em diferentes momentos. Assim temos na nucleação Centro: Projeto Porto Novo; Projeto Novo Recife; Projeto Recife Olinda (Porto Digital); Polo Médico; Via Mangue, na nucleação Oeste: a Arena Pernambuco e a Cidade da Copa, na nucleação Sul: Complexo Industrial Portuário de Suape; Refinaria Abreu e Lima; Reserva do Paiva, e na nucleação Norte: Complexo Industrial de Goiana (Fábrica da Fiat Chrysler, Fábrica de vidro Vivix, Hemobrás).

A localização dos GPU elencados e a fonte dos investimentos, geralmente provenientes de capital estrangeiro, demonstram como a produção do espaço da RMR vem sendo orquestrada com base nos seus planos e nas modificações e atualizações destes ao longo do tempo.

RESULTADOS E CONCLUSÕES

A investigação da relação entre os planos e os projetos no processo de produção do espaço urbano-regional da RMR, teve como **principais resultados** as seguintes constatações:

a) Não há mais a sobreposição dos projetos sobre os planos, uma vez que, atualmente os GPU estão nos planos diretores e nos planos das regiões metropolitanas e quando não estão passam a estar, pois a legislação é modificada, para atender aos interesses de grupos dominantes;
b) Os GPU são possibilitados pelas novas institucionalidades na gestão urbana e estas têm consequências nos arranjos territoriais e no crescimento urbano e regional, porém estas transformações não possibilitam o desenvolvimento urbano e regional uma vez que estão direcionadas para o mercado imobiliário e para o capital internacional.

As **principais conclusões** apontam para o papel estratégico dos GPU na produção do espaço urbano-regional e sua imbricação com os planos locais e regionais a partir das atualizações e ou modificações destas legislações urbanas e institucionais. As novas institucionalidades na gestão urbana identificadas nas parcerias público-privada (PPP) ao possibilitarem os GPU trazem consequências para o espaço que não têm correspondido ao desenvolvimento urbano-regional.

REFERÊNCIAS

CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco; PROMETRÓPOLE. Metrópole Estratégica – Região Metropolitana do Recife. Organização Amélia Reynaldo. Recife, 2005. 340p.

CONDEPE/FIDEM. Desafios metropolitanos – cidade metropolitana: realidade e utopia. 10 Jun. 2014. Disponível em: <http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=3104136&folderId= 13991739&name=DLFE-67524.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2016.

FREITAS, R. M. de. Região metropolitana do Recife: heranças e desafios. In.UPB – Universidade Pontifícia Bolivariana. La región metropolitana, morfologia socio-espacial, principales desafios: Recife, Brasil y Valle de Aburrá, Colombia. Universidade Pontifícia Bolivariana, Grupo de Investigación Territorio. Universidade Federal de Pernambuco, Grupo de Investigación Nexus. Medellin: UPB. 2012.

GOMES, Edvânia Torres Aguiar. Rural e o Urbano em um mundo do capital no qual cada vez mais a exceção é a regra – Alguns itens relevantes à luz da Região Metropolitana do Recife na contemporaneidade. In: ALBUQUERQUE, Mariana Zerboni Alves de; MACHADO, Maria Rita Ivo de Melo (Org.). O rural e o urbano na região metropolitana do Recife. Editora Universitária da UFRPE: Garanhuns, 2014. 199p.

NOVAIS, Pedro; DE OLIVEIRA, Fabrício Leal; BIENENSTEIN, Glauco; SÁNCHEZ, Fernanda. Grandes Projetos Urbanos: panorama da experiência brasileira. In ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL-ENANPUR, 12, Belém, Anais ... Belém: ENANPUR, 2007.

PERNAMBUCO – FIDEM. Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife – PDI. Governo de Pernambuco, Secretaria de Planejamento. Recife, Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, 1976. 276 p.

PERNAMBUCO – FIDEM. Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM. Governo de Pernambuco, Secretaria de Planejamento. Recife, Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, Mar. 1983. 504 p.

SANTANA, Geraldo. Três décadas de metrópole. In: CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco; PROMETRÓPOLE. Metrópole Estratégica – Região Metropolitana do Recife. Organização Amélia Reynaldo. Recife, 2005. 340p.

SANTOS, Caroline Gonçalves dos. A financeirização do capital imobiliário e os grandes projetos urbanos: implicações na produção do espaço urbano contemporâneo em Goiana e São Lourenço da Mata na Região Metropolitana do Recife. 2017, 345 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Recife, 2017.

MAPEAMENTO DE COALIZÕES ENVOLVIDAS NO DESENVOLVIMENTO URBANO: ABORDAGEM EXPERIMENTAL ATRAVÉS DE TÉCNICAS DE ANÁLISE DE REDES

Gilberto Corso Pereira

Universidade Federal da Bahia. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Pesquisador do CNPq e do Núcleo Salvador INCT Observatório das Metrópoles.
corso@ufba.br

Maina Pirajá Silva

Universidade Católica do Salvador. Pós-doutoranda (PNPD/CAPES) e Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social. Grupo de estudos de Áreas Metropolitanas (GAM)/UCSAL. Núcleo Salvador INCT Observatório das Metrópoles.
maina.silva@ucsal.br.

INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é testar a possibilidade de, através do uso de técnicas de análise de redes, mapear e caracterizar coalizões de poder que se formam entre agentes no processo de planejamento e gestão do espaço urbano e metropolitano.

Como um dos problemas a ser enfrentados pela tentativa de operacionalização da teoria de Regimes Urbanos pode ser considerado o mapeamento de coalizões que são, via de regra, informais, consideramos que a análise a partir das redes que se formam entre agentes, e entre agentes e projetos, pode evidenciar, ou pelo menos possibilitar inferências que permitam realizar uma cartografia dessas coalizões. Essas coalizões são arranjos de poder, na maioria das vezes informais, e que podem ser efêmeros ou não. Visam manter e ampliar uma agenda de investimentos públicos, dirigindo-os a uma agenda particular, de crescimento econômico privado (RIBEIRO, 2017).

Nesse sentido, o problema que se pretende abordar é como identificar as coalizões urbanas que atuam no desenvolvimento urbano na metrópole? Assim a escala de análise é o espaço metropolitano, e o trabalho pretende avaliar a possibilidade de uso de técnicas de análise de redes através de dois casos diversos mas complementares enquanto leitura das relações de poder que se estabelecem nas relações entre agentes públicos e privados.

O primeiro caso analisará as PPPs - Parcerias Público Privadas, que se estabeleceram nos processos de gestão pública na RMS - Região Metropolitana de Salvador. O segundo caso analisará o financiamento de campanhas eleitorais na RMS.

METODOLOGIA E PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS

O conceito de rede pode trazer alguns problemas, por ter o termo adquirido uma grande propagação em diversas áreas do conhecimento, ver por ex. Coelho Neto (2012) ou Dempwolf e Lyles (2012). Em Ciências Sociais rede seria o conjunto de relações sociais entre um conjunto de atores e entre os próprios atores. A Matemática trata redes através da teoria dos gratos, com os elementos representados por vértices, ou nós, e as relações, ou conexões, mapeadas por arestas. No caso dessa pesquisa estamos considerando redes numa perspectiva analítica, como um conjunto de elementos (no nosso caso agentes ou projetos) interligados por um conjunto de relações.

No momento presente da pesquisa trabalhamos com alguns conjuntos de dados diversos que podem ser representados como redes. Um dos conjuntos de dados considera as redes formadas em torno de PPPs, um segundo conjunto de dados examina as relações entre doadores e candidatos nas eleições municipais.

PPPs de saúde

No caso das PPPS temos como ponto de partida a constatação de que agentes privados estão implementando atividades que por muito tempo eram consideradas necessariamente públicas. Para isso, o Estado está modificando o seu aparato regulatório, criando instâncias para abrigar a financeirização com menores barreiras à ação do capital e abrindo, portanto, concessões cada vez maiores para grupos rentistas (MOLOTCH, 1976), com destaque para as novas institucionalidades de gestão compartilhada como as parcerias público-privadas.

Na Região Metropolitana de Salvador, por exemplo, existem nove PPPs (em estudo, licitação e execução) estabelecidas pelo governo do estado. Oito delas foram propostas nos governos do PT (ex-governador Jaques Wagner e atual governador reeleito Rui Costa). As despesas com essas concessões já somam aos cofres públicos quase R$ 800 milhões por ano.

Dessas concessões, destacam-se as PPPs de saúde — Hospital do Subúrbio (primeira PPP de saúde do Brasil), Instituto Couto Maia e Diagnóstico por Imagem, criadas entre os anos de 2010 e 2015. Elas reúnem diversos agentes públicos e privados interligados por um conjunto de relações, em uma rede composta por fios e nós conectados simultaneamente.

Por conseguinte, na tentativa de analisar o desenho organizacional desse sistema na Região Metropolitana de Salvador, esta pesquisa criou um mapa de rede de coalizões. Para sua execução, foram realizados os seguintes passos:

I. Revisão bibliográfica, documental e observações in loco.
II. Levantamento dos agentes públicos e privados com influência direta e indireta na modelagem dos projetos dessas PPPs.
III. Levantamento dos agentes públicos com influência direta e indireta nos mecanismos de garantias e fluxo de pagamentos das contraprestações mensais.
IV. Levantamento dos agentes privados com influência direta e indireta nos consórcios dessas parcerias.
V. Em seguida, foram identificadas as principais ações e articulações que esses agentes empregam na rede e verificada a organização desses no sistema.

Para a confecção do mapa de rede foi utilizado o programa R que é um software para computação estatística e gráfica, e o programa CorelDRAW que é um software de design gráfico, que foi aplicado para aperfeiçoar o layout do mapa.

Com a rede de coalizões montada, foram empregadas cores para os diferentes grupos de agentes. O grau de importância desses agentes públicos e privados foi destacado a partir de uma hierarquia de tamanho de círculos e classificados de 1 a 5. Quanto maior o círculo e menor o número, mais importante é o agente dentro desse sistema. O mapa de rede de coalizões poderá ser observado na seção 5 deste trabalho.

Financiamento de campanhas eleitorais municipais

O segundo conjunto de dados trabalhou com dados do Tribunal Superior Eleitoral das eleições municipais de 2008, 2010 e 2012. Os dados extraídos são relativos ao financiamento de campanhas e permitem estabelecer relações entre doadores e candidatos. Importante ressaltar que naquele momento o financiamento empresarial de campanha era permitido pela legislação eleitoral vigente e o estabelecimento das redes entre doadores e candidatos permite visualizar vínculos e relações, estas principalmente entre empresas e candidatos.

Em 2015 o Supremo Tribunal Federal (STF) proibiu doações de pessoas jurídicas - empresas e corporações - a campanhas políticas. Esta proibição foi mantida na reforma política de 2017 que aprovou novas regras para o financiamento de campanhas eleitorais e criou um fundo eleitoral com recursos públicos. Até então as

corporações poderiam doar legalmente recursos aos candidatos que escolhessem apoiar. Estes recursos precisavam ser declarados ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE e constituem dados de acesso público.

Consideramos que embora grande parte do financiamento de campanhas fosse praticado sem contabilidade oficial, procedimento que se convencionou chamar de "caixa 2", o financiamento registrado no TSE expressa uma intenção das empresas ou corporações de explicitar as relações entre elas e os candidatos. No caso das eleições municipais consideramos ser uma forma de estabelecer ou consolidar vínculos com a administração pública e garantir possibilidade de interlocução em assuntos de interesse corporativo conjunturais. Ressalta-se que é a administração pública municipal que detém o controle do uso e ocupação do solo urbano, incluindo a possibilidade de alterar zoneamentos de uso, limitações de verticalização, taxas de ocupação dos terrenos, definir projetos de infraestrutura, etc. Assim para diversos grupos empresariais o acesso às autoridades municipais, e no caso de Salvador, estaduais também, se torna um ativo extremamente relevante.

Com raras exceções, um tema que gera consenso entre as elites locais é a meta de crescimento urbano. Assim perseguir o crescimento da cidade cria consenso entre diversos grupos da elite, não importando o quanto tenham interesses contraditórios em outros tópicos. Essa é a hipótese de Logan e Molotch (1987), o consenso como base que permite o estabelecimento das "máquinas de crescimento".

O estabelecimento de uma "máquina de crescimento" se baseia em duas pré-condições. A mercantilização do solo urbano (bem como edifícios e infraestrutura) e o poder das elites locais em ordenar e controlar o uso e a ocupação do solo, o que torna o "lugar" parte central da economia política.

A mercantilização do solo pode ter nuances. No caso mais extremo, podem-se vender, comprar e alugar propriedades sem qualquer tipo de restrição. Em Salvador, as bases iniciais para essa mercantilização podem ser datadas nas décadas de sessenta e setenta, quando, em duas grandes ações, o poder público municipal forma, de fato, um mercado imobiliário até então virtualmente inexistente. A primeira ação é a privatização do espaço urbano. O poder público, que detinha a maior parte das terras do município, transfere as propriedades para o setor privado. O segundo passo foi permitir o uso urbano de terras então inacessíveis, o que foi feito com a abertura das avenidas de vale articuladas como um sistema viário que é complementado, posteriormente, pela implantação da Avenida Paralela, o que consolida a frente de expansão do submercado imobiliário superior no vetor orla atlântica (Pereira, 2014).

O intervalo temporal adotado na pesquisa é a ultima década, 2008 - 2018, embora ações dos agentes públicos na direção de ampliar o processo de mercantilização do solo urbano podem ser registradas a mais de 50 anos, visto que a Salvador de hoje, administrada pelo prefeito ACM Neto teve sua estrutura urbana consolidada pelas ações de ACM avô, nos anos sessenta, responsável pela abertura das citadas avenidas de vale.

Considera-se que a produção do espaço é resultado das ações de agentes sociais concretos, com estratégias, práticas, contradições. A noção de agente aqui é a empregada por Correa (2012). Como ponto de partida consideramos que as relações entre instâncias de Governo e Mercado (corporações, empresas, profissionais,

proprietários de imóveis, etc) se organizam a partir de interesses mútuos e agendas de cooperação diversas.

Stone (1989) considera que as coalizões nem sempre são formais, o que coloca o problema de como coalizões informais poderiam ser identificadas. O pressuposto que adotamos é de que as coalizões podem ser caracterizadas como redes que expõem relações entre agentes e projetos. Agentes, os que vão executar ações no processo de produção da cidade, no sentido da sua transformação, e projetos como empreendimentos de maior ou menor porte que possibilitam a acumulação de capital e a transformação do espaço e do valor de troca do solo urbano. A localização do projeto a ser implementado e das terras a serem beneficiadas pelos projetos é fundamental para o processo de acumulação, o que torna importante, no nosso ponto de vista, entender a localização dos projetos também a partir da terra urbana, da sua situação fundiária e do papel dos proprietários de terrenos e imóveis urbanos nas coalizões pró-crescimento.

Consideramos coalizões, no escopo deste texto, como arranjos temporários (ou não) de poder composto por diferentes agentes (públicos e privados) que se mobilizam para influenciar a agenda de transformações que implicam no crescimento das cidades.

Por se tratar de um trabalho em andamento os resultados são parciais. A análise das redes derivadas dos dados eleitorais permitirá estabelecer nexos entre os processos decisórios no estabelecimento das prioridades no processo de implantação dos projetos urbanos e empreendimentos de alto impacto e grande potencial de acumulação e de transformação territorial, como por exemplo explicitar as articulações entre os empreendedores imobiliários e as administrações municipais, o que já foi apresentado por Pereira (2014), embora sem discussão ampla dos métodos e procedimentos utilizados. Resultados parciais indicam a formação de arranjos diferenciados em tornos dos diferentes candidatos que podem ser analisados à luz da conjuntura politico-econômica vigente nos recortes temporais de análise, 2008 à 2012 e seus reflexos na configuração da metrópole atual.

No caso do financiamento público de campanhas eleitorais o fluxo do trabalho até o momento em que se encontra a pesquisa foi o seguinte:

i) estabelecer critérios para importação e organização dos dados;
ii) construir o banco de dados;
iii) visualizar as redes formadas;
iv) analisar os resultados.

A fonte de dados foi o TSE, que forneceu os dados compilados, processados pela ONG Transparência Brasil (www.transparencia.org.br) e publicados no projeto “às claras” (www.asclaras.org.br).

Estes dados foram organizados em tabelas que expressam às relações que se estabelecem entre doadores e candidatos. Depois de tratados foram importados em software de análise e visualização de redes. Resultados parciais são apresentados e discutidos adiante nas seções 4 e 5 deste texto.

O CASO DAS PPPS DE SAÚDE

Na investigação dos agentes públicos e privados que envolvem as PPPs de saúde na Região Metropolitana de Salvador, foram identificados seis grupos:

(i) Conjunto de agentes públicos que estruturam e coordenam a modelagem dos projetos, bem como controlam as PPPs

A estruturação do projeto de cada PPP de saúde contou com o Conselho Gestor do Programa de PPP do Estado da Bahia e a Secretaria Executiva do Programa de PPP, e foi constituído um Grupo Executivo Intersetorial. Os grupos são coordenados, sobretudo, pela Secretaria de Saúde (SESAB) e pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ), e composto ainda pela Secretaria da Administração (SAEB), Secretaria do Planejamento (SEPLAN), Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e pela Casa Civil.

(ii) Agentes que fazem parte da estruturação dos projetos pelo Brazil PSP Development Program.

Para a modelagem dos projetos de PPPs do Hospital do Subúrbio e de Diagnóstico por Imagem, o governo do estado firmou convênio de consultoria com o Brazil PSP Development Program composto pelo International Finance Corporation (IFC), Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O programa visa destinar recursos financeiros e técnicos à estruturação de projetos de infraestrutura na modalidade de concessões públicas e de PPPs no Brasil e em outros países da América do Sul (BNDES, 2018).

Após as licitações dos projetos, às concessionárias Prodal Saúde da PPP Hospital do Subúrbio e RBD Imagem da PPP Diagnóstico por Imagem tiveram que reembolsar a Brazil PSP Development Program o valor de US$ 1 milhão e 2,3 milhões de dólares respectivamente, pelas modelagens dos projetos. p. 2168

(iii) Agentes que configuram o mecanismo de garantia de pagamento e o Fundo Garantidor Baiano de PPPs

O Estado da Bahia tem um Programa de Parcerias Público-Privadas criado por meio da Lei n. 9.290, de 27 de dezembro 2004. Esta lei é semelhante à lei federal de n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, mas diferencia-se ao propor mecanismos próprios de garantias de pagamentos das contraprestações pecuniárias às concessionárias. Os agentes envolvidos nesse mecanismo são o Banco do Brasil (Agente de pagamento), a Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (Desenbahia) (instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado da Bahia) e as concessionárias (Prodal Saúde, Couto Maia Construções e Serviços Não Clínicos S/A e RBD Imagem).

Além disso, o governo instituiu um Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP) (Lei Estadual 12.610/2012), que tem por objetivo prestar garantias de pagamento de obrigações pecuniárias tomadas pela administração direta ou indireta do governo, a partir das PPPs (DESENBAHIA, 2015). O governo ainda integralizou cotas de garantia no valor de R$ 250 milhões. O FGBP tem natureza privada e patrimônio próprio. É administrado, gerido e representado pela Desenbahia; o Banco do Brasil novamente é o Agente de Pagamento e de Administração de Contas do FGBP; e a Bahiainveste (Empresa Baiana de Ativos) assessora a Desenbahia.

(iv) Agentes que compõem a PPP do Hospital do Subúrbio

O Hospital do Subúrbio (HS), de perfil de média e alta complexidade, localizado no bairro de Periperi, em Salvador, começou a ser construído em 2008 pela MRM

Construtora. Contudo, para a gestão, operação e aparelhamento do hospital, o governo do estado escolheu o tipo de projeto de parceria público-privada.

O projeto executivo foi criado pela empresa privada Globo Engenharia e Arquitetura, e sua estruturação realizada pelo Brazil PSP Development Program. Diversos outros agentes foram contratados para elaborar relatórios técnicos: Prof. Dr. Gilson Calemam (Metas quantitativas e indicadores de desempenho), Cosmos Engenharia e Planejamento (Plano de Recuperação de Áreas Degradadas), Planos Engenharia (Estudo de Impacto de Vizinhança) e Urbe Planejamento (Estudo de Acessibilidade).

Com o projeto pronto e aprovado pelo na época governador Jaques Wagner, foi aberta consulta pública e, logo após, a contratação da BM&FBovespa para o leilão.

O IFC, o Banco do Nordeste Brasil S/A (BNB) e o BNDES divulgaram carta de manifestação de interesse (carta conforto) em prestar apoio financeiro ao consorciado vencedor da licitação.

O consórcio Prodal Saúde foi o vencedor da licitação. O contrato de concessão, do tipo administrativo, foi assinado em maio de 2010, e o hospital iniciou atendimento em setembro do mesmo ano.

A concessionária Prodal Saúde é composta pelo Grupo Promédica (participação de 70%), responsável pela parte assistencial, administrativa e de contratação de pessoal, e pela Vivante, antiga Dalkia do Brasil, (participação de 30%) que é responsável pela operação das instalações e da parte tecnológica do hospital. A Dalkia do Brasil, segundo Carrera (2014), foi apresentada à Promédica pela Siemens (empresa alemã). O interesse da Siemens era fornecer alguns equipamentos ao hospital.

O Grupo Promédica é a maior empresa de saúde do estado, tem como principais sócios José Oliveira e Tereza Valente, que são sócios de diversas empresas no estado, sobretudo ligadas ao setor de saúde, como o Hospital Jorge Valente, Hospital da Cidade, o laboratório DATALAB e a operadora de planos de saúde. Já a Vivante, que comprou a Dalkia do Brasil em 2013, é uma empresa criada pelos fundos de investimentos Axxon (do Brasil) e Marceau Finance (de capital francês) e por investidores minoritários.

A fiscalização contratual dessa concessão conta com o auxílio de Verificador Independente, executada pela empresa Accenture do Brasil Ltda.

A modalidade do contrato é do tipo “bata branca”, ou seja, a concessionária é responsável tanto pela gestão predial e aparelhamento, quanto pelo atendimento médico. O prazo de concessão é de dez anos e com contraprestação mensal atualmente de quase R$ 17 milhões.

(v) Agentes que compõem a PPP Instituto Couto Maia

O hospital Instituto Couto Maia (ICOM), inaugurado no mês de julho deste ano, é especializado em doenças infecciosas e parasitárias. Foi construído onde ficava o Hospital Dom Rodrigo de Menezes (HDRM), antigo leprosário, no bairro de Cajazeiras, em Salvador. A antiga unidade, o Hospital Especializado Couto Maia (HECM), situada em Monte Serrat, encerrou suas atividades. Assim, o novo hospital ICOM é o resultado da fusão dessas duas unidades hospitalares (HDRM e HECM).

Para essa PPP, não foi utilizada consultoria do Brazil PSP Development Program. Foi criado o Grupo Executivo Intersetorial, que teve consultoria econômica por

meio da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Este projeto de PPP foi realizado na gestão do ex-governador Jaques Wagner.

O vencedor da licitação para prestação de serviços não assistenciais da unidade hospitalar foi a concessionária Couto Maia Construções e Serviços Não Clínicos S/A, formada pela MRM Construtora Ltda. e a SM Assessoria Empresarial e Gestão Hospitalar Ltda. O contrato de concessão, assinado em maio de 2013, é do tipo administrativo e na modalidade "bata cinza", isto é, a concessionária é responsável pela gestão predial, administrativa, mas com a assistência médica hospitalar a cargo do estado.

Diferente do Hospital do Subúrbio, no ICOM a concessionária construiu o hospital. A vigência do contrato de concessão é de 21 anos e 4 meses, sendo 1 ano e 4 meses de investimentos e realização de atividades pré-operacionais e 20 anos de operação. A contraprestação mensal atualmente é de um pouco mais de R$ 3 milhões. A fiscalização contratual conta, assim como a PPP do Hospital do Subúrbio, com o auxílio de Verificador Independente, executada pela empresa Accenture do Brasil Ltda.

A MRM Construtora, empresa que compõe a concessionária e que também construiu o Hospital do Subúrbio, é especializada, sobretudo, em construção de equipamentos públicos e de infraestrutura e saneamento. Pertence à família baiana do ex-deputado federal Félix Mendonça, tendo entre os sócios os irmãos Félix Mendonça Filho, atual deputado federal e presidente do PDT na Bahia, e Andrea Mendonça, ex-vereadora de Salvador e atual chefe de gabinete da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura (SEAGRI).

No período de construção do hospital, as obras ficaram paralisadas por meses por falta de financiamento que deveria ser repassado pela Desenbahia. A Procuradoria-Geral do Estado chegou a avaliar qual medida judicial tomar. Coincidentemente, nesse período, o PDT rompeu com o governo do estado. Não conseguindo o financiamento, a MRM Construtora abriu mão do contrato de concessão. Assim, a composição societária da parceria foi modificada em 2016. A MRM Construtora cedeu a totalidade de suas ações à Metro Engenharia e Consultoria Ltda.

A Metro Engenharia apresenta, em seu site, um portfólio vasto de atividades, tendo entre seus maiores clientes o governo do estado e as prefeituras, dentre elas as de municípios da RMS: Salvador, Lauro de Freitas, Madre de Deus e São Francisco do Conde. A empresa é administrada por Mauro Prates, primo do presidente da Câmara de Salvador e então vereador Léo Prates (DEM).

Já a SM Assessoria Empresarial e Gestão Hospitalar Ltda. tem longa trajetória de serviços de apoio técnico-gerencial em hospitais públicos no Estado da Bahia.

(vi) Agentes que compõem a PPP Diagnóstico por Imagem.

A terceira parceria público-privada de saúde na Região Metropolitana de Salvador é a parceria de Diagnóstico por Imagem. A concessão foi estruturada já na gestão do atual governador do estado, Rui Costa.

Houve novamente acordo de cooperação técnica entre o governo e o Brazil PSP Development Program na realização de estudos técnicos para a modelagem do projeto de concessão, que utilizou consultoria da empresa espanhola Antares Consulting e da empresa Manesco Advogados.

A concessão administrativa foi vencida, em fevereiro de 2015, pela concessionária Rede Brasileira de Diagnóstico S.A. (RBD Imagem), composta pelas empresas Centro de Imagem e Diagnóstico S.A. (Alliar), com participação de 50,1%, Fundação Instituto de Pesquisa e Estudos de Diagnóstico por Imagem (FIDI), com 30%, e a holandesa Philips Medical Systems Ltda., com 19,9% de participação.

O contrato, de quase R$ 1 bilhão, prevê, por conta do parceiro privado, a realização da gestão e operação de 11 unidades de bioimagem (contando com a exclusão provisória do ICOM) em hospitais públicos do Estado da Bahia. Há também uma Central Remota em Salvador que emite laudos às unidades e funciona 24 horas por dia, todos os dias da semana. A concessão foi financiada pelo IFC.

Dessas 11 unidades hospitalares, 7 estão em municípios da RMS (5 em Salvador, 1 unidade em Lauro de Freitas e outra em Camaçari). Os exames realizados são do tipo raio-X, mamografia, tomografia computadorizada e ressonância magnética.

O prazo de concessão é de 11 anos e 6 meses. Como ocorre nas outras parcerias, a remuneração da concessionária responsável, a RBD Imagem, é realizada a partir da contraprestação pública mensal, com valor de mais de R$ 8 milhões. A fiscalização contratual conta, assim como nas outras duas parcerias, com o auxílio da Accenture do Brasil Ltda.

Sobre as empresas que compõem o consórcio, a Alliar (antiga Axial) é a terceira maior companhia em medicina diagnóstica do Brasil, atrás apenas da Dasa e Fleury, e é controlada pelo fundo de investimento Pátria (private equity). A Alliar possui unidades espalhadas em 44 cidades em 10 estados brasileiros. A empresa, desde 2010, vem realizando fusões com várias companhias regionais: Cedimagem, Plani, Diimagem, CDB, CDI, Clínica Sabedotti, Clínica São Judas Tadeu, CSD, Ecoclínica, Multilab, Multiscan, Nuclear, Sonimed Diagnósticos, Uni Imagem, Unic e a Delfin (ALLIAR, [2018]; SCHERER, 2016).

A Delfin, que era baiana, passou a ser acionista da RDB Imagem. Em março deste ano, a empresa adquiriu 30% do capital social da Prodal Saúde, no valor de R$ 5.387.730,00.

A outra empresa que compõe o consórcio, a Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem (FIDI), é especialista na gestão de diagnósticos por imagens para o SUS. Possui 75 unidades espalhadas pelo país, principalmente em São Paulo. Já a Philips (healthcare), multinacional holandesa, destaca-se por sua tecnologia empregada em equipamentos voltados à saúde em todo o mundo.

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Os dados do TSE registram todas as doações registradas para candidatos aos diversos cargos e para comitês e diretórios de partidos políticos. A tabela 1 mostra os dez maiores doadores a candidatos e a comitês ou diretórios nas eleições municipais de 2008 e 2012 em Salvador.

Tabela 1 - Maiores doadores a campanhas municipais em Salvador, 2008 e 2012

	2008		2012	
	Nome	Doações	Nome	Doações
doações a candidatos	Serveng Civilsan S A Empresas Associadas de Engenharia	R$500.000,00	Construtora OAS S.A.	R$1.550.000,00
	Construtora Estrutural LTDA	R$500.000,00	U T C Engenharia S/A	R$1.300.000,00
	Jhsf Incorporacoes LTDA.	R$300.000,00	Cervejaria Petropolis S/A	R$1.000.000,00
	Gerdau Comercial de Acos S.A.	R$200.000,00	Suzano Papel e Celulose S.A.	R$402.259,52
	Banco BMG SA	R$200.000,00	Salvador Shopping S/A	R$360.000,00
	Bm&f Bovespa S.A. - Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros	R$150.000,00	Construtora Andrade Mendonca LTDA	R$300.000,00
	Suzano Papel e Celulose S.A.	R$144.620,09	Fibria Celulose S/A	R$280.000,00
	Aracruz Celulose S.A.	R$120.000,00	Companhia Metalurgica Prada	R$250.000,00
	Costa Andrade Construtora LTDA	R$115.000,00	Itau Unibanco S.A.	R$250.000,00
	Itau Unibanco S.A.	R$100.000,00	Salvador Norte Shopping S.A.	R$240.000,00
doações a comitês e diretórios	Jhsf Incorporacoes LTDA.	R$550.000,00	Aco - Ativos Centro Oeste LTDA	R$200.000,00
	Ad Empreendimentos Imobiliarios LTDA	R$500.000,00	Suzano Papel e Celulose S.A.	R$100.000,00
	Construtora OAS S.A.	R$500.000,00	Imapi Industria & Comercio LTDA	R$50.000,00
	Queiroz Galvao Desenvolvimento Imobiliario LTDA	R$200.000,00	Delfin Gonzalez Miranda	R$30.000,00
	Construtora Norberto Odebrecht S A	R$200.000,00	Braskem S/A	R$20.000,00
	Cavo Servicos e Meio Ambiente S/A	R$200.000,00	Antonio Jose Pinheiro Rivas	R$10.000,00
	Renuka do Brasil S.A.	R$150.000,00	Bahiana Distribuidora de Gas LTDA	R$10.000,00
	Calçados Hispana LTDA	R$150.000,00	Tuerte Amaral Rolim	R$8.000,00
	Santa Emilia Empreendimentos Imobiliarios LTDA	R$100.000,00	Roberto de Santana Gutierrez	R$6.700,00
	Gerdau Comercial de Acos S.A.	R$100.000,00	Armando Ramos Tripodi	R$5.000,00

fonte: dados TSE, compilação e publicação www.asclaras.org.br

Para o estabelecimento das redes considerou-se como nós da rede tanto os doadores quanto os candidatos e os comitês/diretórios. Na terminologia de análise de redes essas podem ser caracterizadas como redes de 2 modos, por terem dois tipos de nós diversos. As relações entre os nós das redes são estabelecidas pelas doações a candidatos ou a comitês/diretórios. Essas conexões são direcionais na medida em que o fluxo, que aqui representa o volume de recursos aportado, sempre parte do doador para o candidato ou comitê/diretório.

A tabela 1 mostra que houve um incremento bastante significativo do volume de recursos quando comparamos os dois momentos, 2008 e 2012, principalmente nas doações diretas a candidatos, o que pode ser explicado por uma conjuntura politica mais tolerante a essa prática. A doação direta torna mais explicita a relação entre as corporações e o candidato apoiado.

Alem das eleições municipais também foram analisados os dados das eleições estaduais de 2010. As redes revelam conjuntos heterogêneos de doadores com grande participação de corporações vinculadas a atividades imobiliárias, fornecedores de serviços aos governos, industria e finanças, alem de, em significativamente menor escala, doadores pessoa física. Algumas possíveis inferências serão exploradas um pouco na sessão seguinte.

As figuras 1 e 2 mostram as redes formadas pelos doadores e receptores de recursos nas eleições municipais para as prefeituras da RMS, considerando somente doadores que desembolsaram acima de R$ 50.000,00 e os candidatos do primeiro turno das eleições.

Nota-se que os grandes doadores, que nesse caso, de modo geral são corporações de expressão nacional aparecem nas 3 eleições, e que os destinatários de seus recursos podem ser de partidos políticos diversos. Alguns doadores estabelecem relações com mais de um receptor. Nas figuras 1 e 2 os doadores relacionados diretamente a atividades imobiliárias ou construção civil, como incorporadores ou grandes empreiteiras, são os nós representados em vermelho.

DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Como mencionado anteriormente, as interações entre os agentes públicos e privados que envolvem os projetos de PPPs de saúde detalhadas na pesquisa, resultaram em um mapa de rede de coalizões (Figura 3). Ressalta-se que os resultados ainda são parciais e parte de uma abordagem experimental de técnicas de análise de rede, com estudos ainda em andamento.

Figura 1 - rede de doadores - candidatos, comitês e partidos, eleição 2008

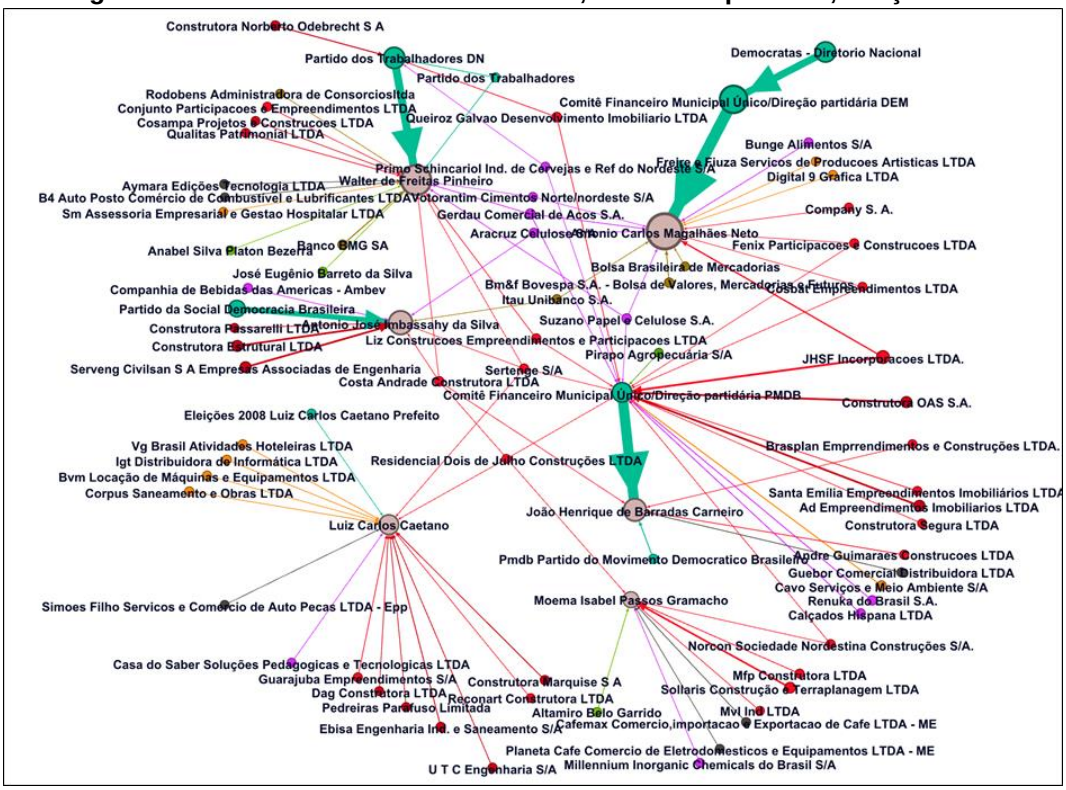
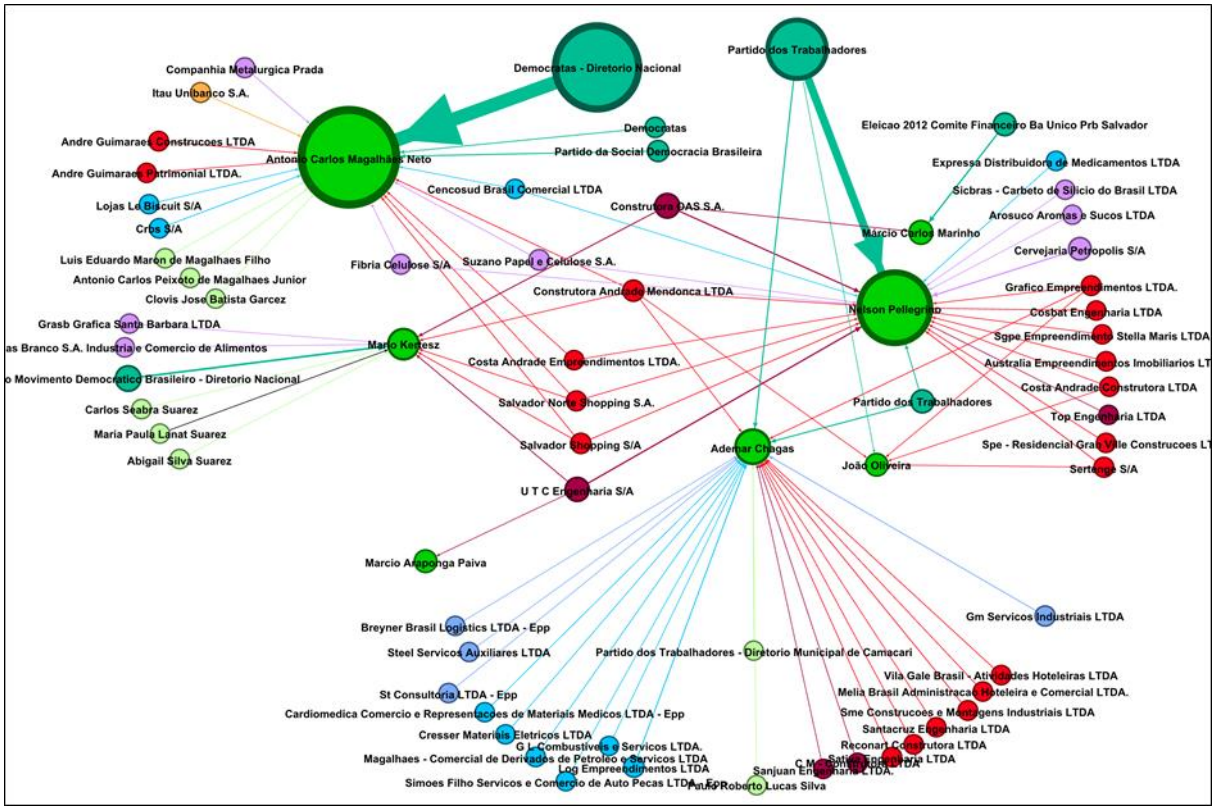


Figura 2 - rede de doadores - candidatos, comitês e partidos, eleição 2012

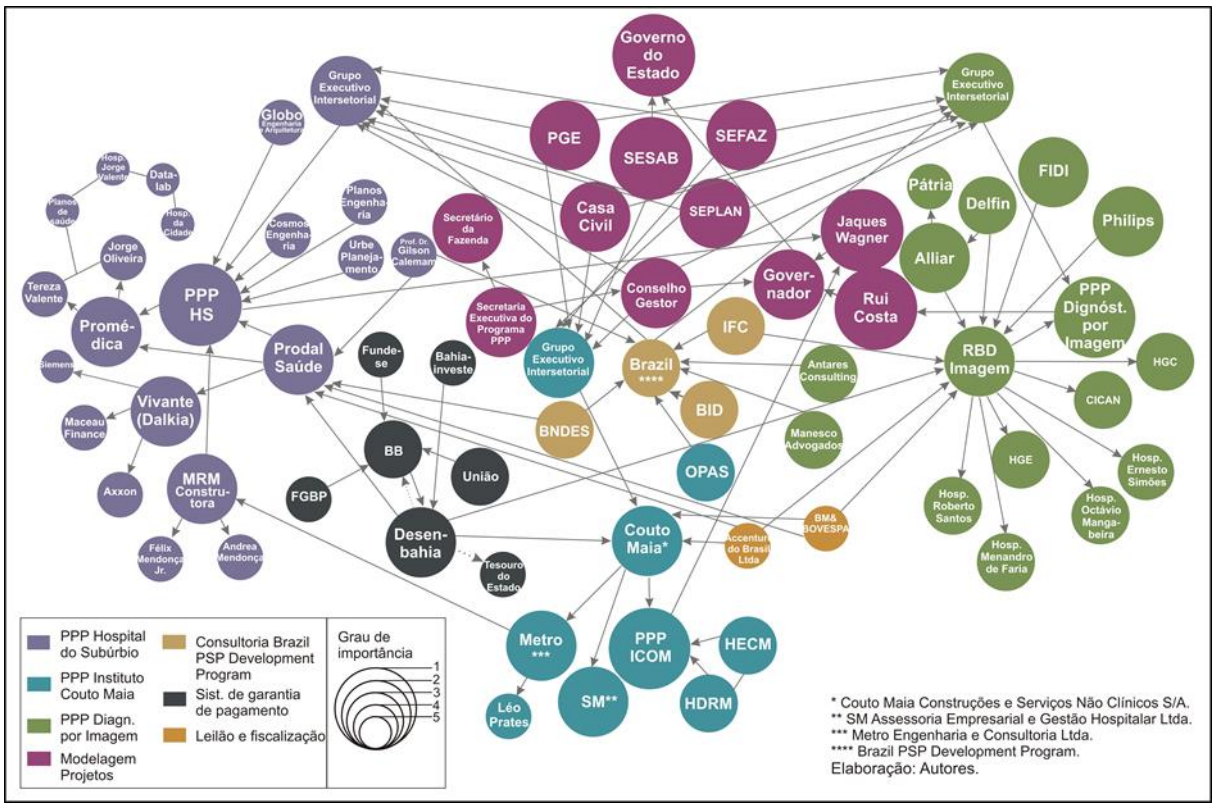


p. 2174

Dessa forma, em análise da referida Figura 3 e dessas relações entre os diferentes agentes que abarcam as PPPs, pôde-se inferir que esta rede possui uma estrutura formal de coalizões de poder dinâmica, temporária (por contrato), mutável à possível nova configuração e tem escala de atuação predominantemente local e metropolitana, com exceção da rede de agentes da PPP Diagnóstico por Imagem que tem escala de atuação estadual, já que opera em três municípios da Região Metropolitana de Salvador e em mais quatro municípios do estado distribuídos regionalmente.

Essa rede de coalizões foi formada em menos de 10 anos, mas fará a gestão compartilhada por mais quase duas décadas, como na PPP do Instituto Couto Maia. Se as concessões forem prorrogadas, o tempo será ainda maior. No entanto, a pesquisa não pôde afirmar que essa rede compõe um sistema hegemônico.

Figura 3 – Mapa de rede de agentes públicos e privados que envolve as PPPs de saúde na RMS



p. 2175

Por outro lado, pode-se afirmar que alguns agentes que estão presentes (individualmente) exercem dominância no território local, regional, estadual e nacional, exemplos: da MRM Construtora, que há muitos anos age no território metropolitano e baiano, e atua em diversas atividades, assim como a Metro Engenharia e o Grupo Promédica. Estas empresas são formadas por empresários locais e pela elite política baiana; e da Alliar, que atua nacionalmente e com crescimento estratégico de expansão massivo.

Considerando a hierarquia de importância desses agentes na rede das PPPs de saúde, destacam-se os agentes que abarcam o governo do Estado da Bahia, com destaque para os governadores que atuaram nos acordos das PPPs e a SESAB, que é a coordenadora. Em seguida, o Conselho Gestor; a Secretaria Executiva do Programa; os grupos executivos intersetoriais; a Desenbahia; as concessionárias e as empresas que as compõem atualmente (Promédica, Vivante, Metro Engenharia, SM Assessoria, Alliar, FIDI e Philips) (agentes privados); e a MRM Construtora, que fazia parte da PPP do ICOM e foi quem construiu o Hospital do Subúrbio.

Seguindo a hierarquia, são destacados também as empresas de consultoria (IFC, BNDES e BID), os hospitais da RMS que são contemplados pela parceria de Diagnóstico por Imagem e aqueles da fusão do ICOM, e outros agentes dispersos.

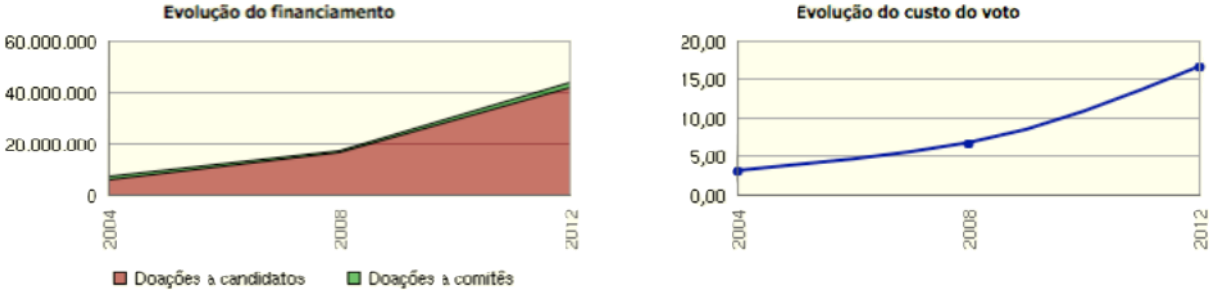
Na pesquisa observou-se ainda que esse tipo de parceria trouxe maiores responsabilidades para o setor público. Também é necessário advertir para os impactos da construção desses arranjos no sistema de governança da metrópole e que os agentes envolvidos nessa parceria vêm acumulando muita influência e poder decisório.

É relevante ainda ressaltar que nos contratos das três PPPs foram incluídos termos aditivos. Denúncias de irregularidades também já foram relatadas. A administração do Hospital do Subúrbio, por exemplo, foi denunciada, em 2015, pelo Sindicato dos Médicos do Estado da Bahia, por aplicar diretrizes mercantilistas na seleção de pacientes, empregando uma política para contenção de gastos e maximização dos ganhos auferidos com o contrato (SINDIMED, 2015, não paginado). Em 2017, irregularidades foram constatadas pelo Ministério Público de Contas do Estado da Bahia (MPC-BA) em auditoria de acompanhamento do contrato de concessão da PPP de Diagnóstico por Imagem. Os resultados identificaram descumprimento do cronograma de implantação, na quantidade inferior de realização de exames previsto nas metas, atraso em obras imprescindíveis, irregularidades nos seguros e garantias, na revisão econômico-financeira do contrato e deficiências na Fiscalização da Concessão (BAHIA, 2017, p. 15).

No caso dos dados do TSE é possível explicitar as relações entre agentes vinculados ao mercado imobiliário e candidatos a assumir o poder público municipal. Estas relações serão exploradas no desenvolvimento da pesquisa a partir das redes formadas entre agentes e projetos urbano/metropolitanos de impacto territorial.

A figura 4 mostra evolução do financiamento nas eleições municipais de Salvador entre 2004 e 2012. Fica evidente o crescimento constante, com destaque para o incremento do volume arrecadado a partir de 2008. Este padrão foi semelhante em todo o país e sugere uma busca de maior influência por parte das corporações nas decisões politicas administrativas locais.

Figura 4 - Evolução do financiamento das campanhas eleitorais municipais



Fonte: dados TSE, compilação e disponibilização http://www.asclaras.org.br.

A tabela 2, traz dados que exemplificam a participação de corporações nas eleições municipais. A tabela mostra as doações da corporação JHSF, com sedes em São Paulo e Nova Iorque, nas eleições de 2008 2[202]. Em setembro de 2008 a empresa lançou em Salvador o empreendimento Horto Bela Vista anunciado à época como um conjunto contendo 3 edifícios comerciais, um colégio e 19 torres residenciais com um total de 2.904 unidades habitacionais, um shopping em área de cerca 340.000 metros quadrados, com investimentos de R$1,2 Bilhão em custo estimado, dos quais 30 milhões de reais seriam usados em intervenções no sistema viário do entorno, com a construção de uma passarela subterrânea, duas pontes e uma via marginal (Almeida, 2014).

[202] A JHSF é líder no setor imobiliário de alta renda no Brasil, com expressiva atuação nos mercados de incorporações residenciais e comerciais, desenvolvimento e administração de shopping centers, hotéis de alto padrão e aeroporto executivo internacional. Texto extraído do site da corporação: http://jhsf.com.br/a-empresa/

O projeto previa a conexão com uma futura estação de metrô, projeto que na época era liderado pelo governo municipal. O sucesso do empreendimento, que ocupou um dos últimos grande vazio urbano em Salvador, em área afastada da orla atlântica, que são os espaços que vinham sendo destinados às camadas de renda maior até então, e constituíam o que Carvalho e Pereira (2008) denominavam de "cidade moderna", dependia, como se pode notar, de pesados investimentos para criação de acessibilidade.

Tabela 2 - Doações da corporação JHSF nas eleições municipais de 2008 no país

Cargo	situação	valores	nome	estado	partido	num	municipio
Prefeito	Não Eleito	R$ 600.000,00	ANTONIO CARLOS PEIXOTO DE MAGALHÃES NETO	BA	DEM	25	SALVADOR
Prefeito	Eleito	R$ 500.000,00	GILBERTO KASSAB	SP	DEM	25	SÃO PAULO
Prefeito	Eleito	R$ 400.000,00	JOÃO HENRIQUE DE BARRADAS CARNEIRO	BA	PMDB	15	SALVADOR
Prefeito	Não Eleito	R$ 200.000,00	GERALDO JOSE RODRIGUES ALCKMIN FILHO	SP	PSDB	45	SÃO PAULO
Prefeito	Não Eleito	R$ 150.000,00	MARTA TERESA SUPLICY	SP	PT	13	SÃO PAULO
Vereador	Eleito	R$ 80.000,00	JOSÉ POLICE NETO	SP	PSDB	45000	SÃO PAULO
Vereador	Eleito	R$ 60.000,00	JOSE ROBERTO NAZELLO DE ALVARENGA TRIPOLI	SP	PV	43666	SÃO PAULO
Vereador	Eleito	R$ 40.000,00	MARA CRISTINA GABRILLI	SP	PSDB	45177	SÃO PAULO
Vereador	Eleito	R$ 20.000,00	EVERALDO BISPO	BA	PMDB	15123	SALVADOR
Vereador	Suplente	R$ 20.000,00	NABIL GEORGES BONDUKI	SP	PT	13633	SÃO PAULO
Vereador	Suplente	R$ 20.000,00	JOÃO CARLOS CAMISA NOVA	SP	PV	43999	SÃO PAULO

Fonte: dados TSE, compilação e disponibilização http://www.asclaras.org.br.

As conclusões preliminares, dado que se trata de um trabalho em andamento, apontam para a validade desta abordagem. O desenvolvimento da pesquisa vai explorar as conexões entre agentes públicos e privados, no segundo caso especialmente empresas vinculadas ao capital imobiliário, proprietários de terras e prestadores de serviços especializados (por exemplo, consultorias em Arquitetura, Engenharia, Transportes) em projetos urbanos de grande impacto territorial a partir de vínculos explicitados por estes conjuntos de dados.

REFERÊNCIAS

ALLIAR. Institucional. São Paulo, [2018]. Disponível em: <http://alliar.com/institucional/>. Acesso em: 28 set. 2018.

ALMEIDA, R. C. Megaempreendimentos imobiliários residenciais em Salvador/BA: produção e consumo da habitação e do espaço urbano. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - PPGAU). Universidade Federal da Bahia , Salvador , 2014.

BAHIA. Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 27 dez. 2004.

_____. Lei nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias - FGBP, altera as Leis nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e nº 7.599, de 07 de fevereiro de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 28 dez. 2012.

_____. Ministério Público de Contas do Estado da Bahia. Parecer n° 000462/2017. Salvador, 2017. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/parecer_mp_9043_2016.pdf>. Acesso em: 5 set. 2018.

BNDES. BNDES, IFC e BID criam fundo para financiar a modelagem de projetos de infraestrutura no Brasil. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20071019_not244_0. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004.
CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. As “Cidades” de Salvador’, in CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. (eds) Como Anda Salvador e sua região metropolitana. Salvador: EDUFBA, pp. 81–211. 2008.
CARRERA, M. B. M. Parceria público-privada (PPP): análise do mérito de projetos do setor saúde no Brasil. 2014. 180f. Tese (Doutorado em Administração de empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
COELHO NETO, A. S. Da amplitude de usos e significações do conceito de rede na ciência contemporânea. Revista Espaço Acadêmico, n. 131, abr. 2012.
DESENBAHIA. Regulamento do fundo garantidor baiano de parcerias – FGBP. Salvador, 2015. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Regulamento_do_Fundo_Garantidor_Baiano_de_Parcerias.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.
DEMPWOLF, C. S.; LYLES, L. W. The Uses of Social Network Analysis in Planning: A Review of the Literature. Journal of Planning Literature, v. 27, n. 1, p. 3–21, fev. 2012.
LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. Urban fortunes : the political economy of place. Berkeley: University of California Press, 1987.
MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v.35, n. 2, p. 15-33, jul. 2016.
MOLOTCH, H. L. The city as a growth machine: toward a political economy of place. American Journal of Sociology, Chicago, v. 82, n. 2, p. 309-332, sep. 1976.
PEREIRA, G. C. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In: CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. (Eds.). . Salvador: transformações na ordem urbana. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2014.
CORREA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. J. L.; SPOSITO, M. E. B. (Eds.). . A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012.
RIBEIRO, L. C. de Q. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2017. Texto para discussão interna – INCT Observatório das Metrópoles.
SCHERER, A. O fundo Pátria vai se entender com seus 70 sócios na Alliar? Revista Exame, São Paulo, mar. 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/revista-exame/o-fundo-patria-vai-se-entender-com-seus-70-socios-na-alliar/>. Acesso em: 11 set. 2018.
SINDIMED. Em nome do lucro, hospital do subúrbio nega atendimento. Salvador, 2015. Disponível em: <https://sindimed-ba.org.br/em-nome-do-lucro-hospital-do-suburbio-nega-atendimento>. Acesso em: 04 set. 2018.
STONE, C. N., Regime Politics (Lawrence: University of Kansas Press, 1989).

A QUESTÃO FUNDIÁRIA E A FINANCEIRIZAÇÃO NO BRASIL: UMA VISÃO DA ALTERAÇÃO DO MARCO NORMATIVO NACIONAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ.
E-mail: tarcylafidalgo@gmail.com

INTRODUÇÃO

Muitos autores vêm se debruçando ao longo das últimas três décadas sobre o estudo do que se apresenta como um movimento de predominância do capital financeiro em face dos setores produtivos do capital. Este fenômeno é entendido e conceituado de diversas formas, por exemplo como um novo regime de acumulação capitalista (AGLIETTA, 1998; HARVEY, 1994) ou o fim de um ciclo de acumulação anterior (ARRIGHI, 1996; CHESNAIS, 2002). Apesar do termo "financeirização" ser o mais utilizado ao se tratar de tal fenômeno, para fins deste trabalho será utilizado o termo capitalismo sob dominância financeira – guardando certa analogia ao termo utilizado por Guttman (2008) - pelas razões que se passa a expor ainda que de forma breve.

O termo "financeirização" tem sido utilizado de forma ampla por representantes de diversas áreas do conhecimento. Este fato, ao mesmo tempo que revela seu possível caráter agregador, também favorece uma certa confusão terminológica, que por sua vez pode indicar limites teóricos, analíticos e práticos do conceito em si de financeirização (CHRISTOPHERS, 2015).

Dado este cenário, para evitar qualquer confusão conceitual ou terminológica, opta-se no presente trabalho pela utilização do termo capitalismo sob dominância financeira, entendido como uma nova forma de organização do capital na qual há uma predominância do capital financeiro sobre as esferas produtivas, com a consequente imposição de uma lógica e de um tempo próprios de acumulação de capital, voltada para um retorno, em termos de rendimento, o maior e mais rápido possível para investidores e acionistas. Por sua vez, o conceito de capital financeiro é trazido por Harvey (2015), citando o que se considera uma definição implícita de Marx: "um tipo particular de processo de circulação do capital que se concentra no sistema de crédito".

Além da predominância do capital financeiro sobre as esferas produtivas, adota-se como um dos pressupostos desta proposta de análise uma compreensão mais ampla do capitalismo sob dominância financeira como processo de capilarização da lógica financeira em diversos setores econômicos e relações sociais, especialmente nos últimos vinte ou trinta anos (SANFELICI, 2013).

Cabe esclarecer que, apesar da escolha conceitual por "capitalismo sob dominância financeira", o termo "financeirização" ainda estará presente no texto, embora sob um viés mais restritivo, designando o processo de conversão de mercadorias em ativos financeiros, por meio do qual aquelas ganham maior autonomia quanto à determinação de seus preços e formas de circulação.

Nesta esteira, outro esclarecimento conceitual que se faz necessário para o desenvolvimento da presente análise se refere à diferenciação entre mercantilização e financeirização, movimento característico do capitalismo sob dominância financeira, nos termos anteriormente expostos. Embora muitas vezes apresentados de forma indistinta, trata-se de conceitos diversos, podendo-se considerar o segundo como resultado de um processo de aprofundamento do primeiro. Assim, a mercantilização se constituiria a partir da transformação de determinados objetos em mercadoria, no sentido de definição de um preço e condição de comercialização, enquanto que a financeirização seria a transformação destas mercadorias em ativos financeiros, levando sua autonomização no que se refere a preços e circulação para outro patamar, a partir de sua comercialização na forma de títulos negociados em bolsas de valores.

Outro termo que será bastante utilizado no presente trabalho e que merece um esclarecimento inicial quanto ao seu conteúdo é capital fictício. O capital fictício pode ser definido como uma espécie de circulação do capital que rende juros que o mantém distante do circuito produtivo, em uma forma de fluidez (HARVEY, 2013). O capital fictício está ligado diretamente ao sistema de crédito na medida em que é corporificado por um título, que por sua vez representa uma mercadoria ou um direito de recebimento de valores oriundos de transações mercadológicas.

Talvez a característica mais relevante do capital fictício seja sua autonomização frente à mercadoria ou relação creditícia que o tenha lastreado, podendo assumir preços completamente descolados daqueles de seus lastros. No entanto, apesar de receber a denominação de fictício exatamente por essa autonomização de seu lastro no que se refere ao preço, não se pode perder de vista que o capital fictício possui uma expressão real diretamente relacionada com a expressão individual do seu detentor e com a sua convertibilidade. Ou seja, para o detentor de determinado título este de fato representa uma parcela real do seu patrimônio, especialmente pela sua esperada convertibilidade imediata em dinheiro.

Harvey (2013) nos alerta para o fato de que o capital fictício é uma forma necessária para a acumulação capitalista. É através dele que se consegue em alguma medida superar a contradição imposta pela fixidez imposta pela necessidade de capital fixo, dando maior fluidez ao sistema e se colocando como uma espécie de válvula de escape para as pressões decorrentes desta contradição.

A questão que se impõe no formato atual do capitalismo sob dominância financeira é o crescimento exacerbado desse capital fictício que chega mesmo a subordinar a dimensão produtiva a sua lógica dos altos retornos financeiros em alta velocidade (CARCANHOLO e NAKATANI, 2015).

Feitos os devidos esclarecimentos conceituais, espera-se no presente trabalho trazer uma primeira aproximação da relação estabelecida entre o fundiário e o processo de financeirização brasileiro, especialmente a partir do novo marco normativo nacional sobre o tema, Lei 13.465/17. A hipótese principal que se pretende estabelecer é a de que estamos diante de uma nova rodada de movimentos no sentido de aprofundar a mercantilização da terra no Brasil, desta vez informada pelas necessidades do capitalismo sob dominância financeira. Este movimento se mostra mais claramente a partir da tomada pelo poder pelo governo golpista de Michel Temer e da priorização da agenda da regularização fundiária no país em um modelo de homogeneização jurídica do estoque fundiário brasileiro sob o regime da propriedade privada plena, que seria um requisito básico para sua crescente mercantilização e, em última análise, financeirização.

AS CIDADES NO CONTEXTO DE UM CAPITALISMO DOMINADO PELAS FINANÇAS: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE

Antes de adentrar propriamente na questão fundiária, importante esclarecer o recorte da análise fundiária que se pretende realizar no âmbito urbano. Isto porque o espaço urbano se revela como lócus privilegiado de observação das transformações impressas pela capilarização da financeirização no território. Como se sabe, o capitalismo influencia e é influenciado diretamente, e de forma determinante, ao longo da história, pelas cidades. Essa influência recíproca, em um movimento em ampla

medida dialético, se expressa no território de diferentes formas: seja moldando-o por meio das necessidades de aquisição de capital fixo - parte fundamental do seu processo de produção e circulação - seja utilizando-o como horizonte de expansão da acumulação em situações de superacumulação, estas últimas comuns, tendenciais e cada vez mais frequentes no momento atual do capitalismo (HARVEY, 2015). Dada esta relação histórica entre capital e cidade[203], não se poderia imaginar que a atual organização do capitalismo sob dominância financeira não trouxesse impactos significativos na esfera urbana. Sendo assim, nas últimas décadas é inegável o reconhecimento de que as cidades, em especial as metrópoles, vêm se transformando de forma acelerada e conforme o "ritmo" das finanças (SANFELICI, 2013).

Para além das influências históricas entre capitalismo e cidades, há autores como Christophers (2011) que destacam em suas análises que o espaço urbano, em especial as grandes cidades, vem adquirindo protagonismo neste novo modelo de organização sob domínio financeiro, com papel central na própria sustentação do regime capitalista. Isto porque os investimentos no espaço urbano, ao mesmo tempo em que estimulam os setores produtivos e absorvem capital sobreacumulado, podem retornar como condição futura de desenvolvimento da esfera produtiva, contribuindo para o crescimento da acumulação. Neste cenário, a terra urbana se torna o próprio objeto e não mais uma condição para a acumulação.

Identifica-se na literatura diversos autores que trabalham com a ideia do ajuste espacial (HARVEY, 2015 e JESSOP, 2006) como uma leitura para as transformações das cidades no sentido de permitir uma crescente capilarização do capital, especialmente na etapa atual de predomínio do capital financeiro sobre o capital produtivo. Para estes autores, as cidades, que historicamente vivenciam um processo dialético com o capital, vêm passando atualmente por um processo agudo de transformações a fim de que possam exercer múltiplas funções no "mundo financeirizado": desde eventual alívio para crises de superacumulação até novas frentes de expansão do capital.

A utilização do espaço urbano, em especial das grandes cidades, se mostra como solução virtuosa para o capital visto que representa uma saída ao mesmo tempo espacial e temporal para eventuais crises de superacumulação, por meio da abertura de novas frentes de absorção de capital de médio/longo prazo (primordialmente pela construção de capital fixo) que podem ainda auxiliar o incremento da produção em um futuro período de expansão.

As exigências para as cidades neste novo contexto de ajuste espacial vêm de diversas frentes como a construção da infraestrutura requerida para as atividades financeiras[204], elaboração e execução de projetos urbanos que tornem a cidade atrativa aos investidores e alteração da regulação urbanística para a criação de um sistema favorável para a segurança e o incremento dos lucros financeiros com base em

[203] Presente antes mesmo da estruturação do capitalismo como modo de produção. Apesar de certo dissenso sobre qual teria sido o primeiro aglomerado urbano a poder ser considerado "cidade", há consenso de que, no momento de florescimento do modo de produção capitalista diversas cidades já estavam constituídas em diversas partes do mundo, muitas delas criadas para atender a necessidades de sistemas de produção pré-capitalistas como o mercantilismo que fez florescer a cidade italiana de Gênova, por exemplo.

[204] Centros de conferência, hotéis executivos, centros de processamento de dados, obras variadas que melhorem a comunicação e a estrutura de transporte, entre outros exemplos.

investimentos urbanos, o que inclui desde alterações no regime fundiário e de propriedade imobiliária até a regulamentação de instrumentos financeiros que possam fazer a ponte entre o capital financeiro e o espaço urbano.

Este movimento, em última análise, leva à submissão de todo o espaço urbano, ainda que em diferentes graus, à lógica da circulação financeira (especialmente as dinâmicas relativas ao curto prazo entre investimento e lucro e obtenção de lucros elevados), aprofundando o cenário de desprestígio da garantia de direitos e melhoria das condições de vida dos moradores.

Embora possa ser identificada como um fenômeno mundializado (CHESNAIS, 2005), a dominância financeira sobre o capitalismo possui incidências locais diversas, especialmente em função da diversidade de institucionalidades (jurídicas, sociais e políticas) próprias de cada Estado. Ainda em uma escala mais local, cabe aqui destacar que sua incidência também pode se dar de formas diversas conforme os diferentes arranjos que se formam internamente nas metrópoles, por exemplo, entre bairros valorizados e desvalorizados conforme a classe social dos moradores, proximidade de amenidades e infraestruturas urbanas, etc.

É importante reconhecer ainda que as exigências relacionadas à internalização da referida lógica da circulação financeira, diretamente relacionadas ao conceito de ajuste espacial construído na literatura, especialmente nas cidades de países periféricos, se dão inclusive de forma direta, por vezes como condicionante de empréstimos, por agentes financeiros internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (ARANTES, 2004).

Por sua vez, a janela de análise do capital fictício lastreado na terra urbana traz ao foco as questões envolvendo a securitização de títulos com origem na propriedade fundiária urbana, que passam então a ser comercializados em um mercado secundário - perdendo qualquer vinculação com o valor e o preço efetivo dos imóveis urbanos - a partir do que são utilizados na produção de mais valor, assumindo o caráter de capital – embora de natureza fictícia.

No cenário brasileiro, os exemplos mais claros dos instrumentos que levam à construção deste tipo de capital fictício, nos dias atuais, são os títulos derivados da securitização de gravames imobiliários (Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI's – e Letras de Crédito Imobiliário – LCI's) e os CEPAC's (Certificados de Potencial Adicional de Construção). Por meio destes instrumentos, aumenta-se a permeabilidade da terra urbana ao capital financeiro e a sua lógica própria de acumulação, aprofundando a já conhecida transmutação da própria orientação das políticas públicas e da gestão da cidade: do incremento do bem-estar de seus habitantes e garantia de seus direitos à operacionalização da lógica financeira dos resultados de curto prazo e da valorização acionária.

Considerando o contexto nacional atual de aprofundamento das interlocuções com a lógica do capitalismo sob dominância financeira, ambas as janelas de análise do processo de articulação entre o espaço urbano e o capital financeiro parecem fundamentais para a compreensão das suas transformações recentes, vividas especialmente nos grandes centros urbanos.

Apesar de seu movimento de inserção na lógica do capitalismo sob dominância financeira estar ainda muito pautado na dívida pública e nas relações que os agentes capitalistas externos e internos estabelecem com ela (PAULANI, 2009), parece que as

janelas de análise aqui expostas apontam a possibilidade de que as cidades brasileiras, especialmente as de grande porte, estejam na mira do circuito financeiro. Essa possibilidade, por sua vez, sinaliza para a necessidade de mudanças na regulamentação do espaço que, dadas as peculiaridades nacionais, convergem em um ponto de importância imediata: a questão fundiária.

A QUESTÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA

Em um contexto de predomínio da dimensão financeira sobre a produtiva da acumulação capitalista, a terra ganha destaque enquanto mercadoria e ativo financeiro[205]. Em especial a terra urbana, dado o movimento crescente de urbanização da população mundial. O aprofundamento das imbricações entre espaço construído e circulação de capital depende da conversão, o mais completa possível, da propriedade fundiária em propriedade capitalista, a partir de um movimento de mudanças no sentido da homogeneização das relações sociais, jurídicas e culturais que envolvem a terra urbana, com o objetivo de garantir a segurança necessária para investimentos e fluxos financeiros que a tenham como base.

No entanto, sabe-se que a gestão da terra no Brasil se conformou como um problema desde os primórdios do Estado brasileiro. A necessidade inicial de ocupação de um território de dimensões continentais seguida pelos desafios de estabilização das fronteiras fez com que o controle fundiário no país fosse praticamente inexistente.

Pode-se dizer que o primeiro regime fundiário estabelecido em território nacional foi o das capitanias hereditárias, espécie de concessão administrativa dada a famílias nobres portuguesas para gozar, usar e fruir de extensos tratos de terra (FAORO, 1984). A partir destas concessões, a Coroa Portuguesa transferia para os particulares os ônus decorrentes da ocupação do território que, sem dúvidas, passava também pela criação e desenvolvimento de núcleos de povoamento (COSTA, 1989), algo como protótipos de cidades constituídas ao largo da regulação estatal.

Estas concessões administrativas, as capitanias hereditárias, por sua vez podiam ser subdivididas em porções menores de terra chamadas sesmarias, que obedeciam ao mesmo critério quanto à beneficiários: nobres e funcionários públicos que gozassem de prestígio junto à Coroa. Estas subdivisões eram admitidas para facilitar o alcance do objetivo maior da ocupação do território, uma vez que o tamanho das capitanias muitas vezes inviabilizava sua ocupação e exploração por apenas uma família.

A partir deste paradigma sesmarial, nos primórdios do sistema jurídico brasileiro, ainda profundamente influenciado pelos marcos normativos portugueses dada sua condição de colônia, a terra esteve ligada aos requisitos da moradia efetiva e cultura habitual. Estes requisitos permitiram que, durante três séculos, se estabelecesse um privilégio da situação fática de posse em detrimento da propriedade juridicamente

[205] Importante destacar a existência de duas correntes sobre o aperfeiçoamento do uso da terra como mercadoria e como ativo financeiro. A primeira se funda na teoria da renda da terra, se posicionando no sentido de que sua conversão em mercadoria se dá a partir da extração de renda, o que pode ser feito com ou sem referência na taxa de juros. O principal autor filiado a esta corrente é Topalov. Por sua vez, a segunda corrente que tem como principal autor David Harvey e defende que a terra só se aperfeiçoa enquanto mercadoria quando se converte em ativo financeiro, tendo seu preço derivado sistematicamente da taxa de juros, o que permite sua autonomização em relação a qualquer parâmetro produtivo.

estabelecida, enfraquecendo o controle fundiário em nome do objetivo maior de consolidação da ocupação portuguesa no vasto território da então colônia brasileira.

O sistema de capitanias hereditárias e sesmarias vigorou oficialmente até 1822, quando foi então expressamente retirado da ordem jurídica. Apesar disso, em termos práticos, encontrou dois limites bastante anteriores a sua revogação expressa: o primeiro deles se refere a não observância dos seus requisitos mínimos – de fato a comprovação do efetivo cultivo e ocupação não era cobrada pelas autoridades portuguesas, o que colaborou para um esvaziamento do instrumento – e o segundo se refere ao fim do estoque de terras livres a distribuir, ambos consequência de uma displicência da Coroa com a efetiva verificação dos requisitos e condições que compunham o instrumento (FAORO, 1984).

Neste que se pode considerar o primeiro regime fundiário brasileiro, é possível afirmar que havia um privilégio da situação fática da posse em detrimento da situação formal de propriedade e registro.

Tal situação perdurou por séculos com poucas alterações até a edição da Lei de Terras e Imigração – Lei n. 601, de 18/09/1850. Essa legislação foi responsável por reforçar a opção pela propriedade privada no país (já presente na Constituição Imperial de 1824 e aperfeiçoada pelo Código Civil de 1916), instituindo a compra e venda (além da sucessão hereditária) como único meio de aquisição da terra e dando a esta um caráter excludente e elitista, visto que inacessível aos mais pobres[206]. No âmbito da gestão territorial, a Lei de Terras instituiu um modelo de registro fundiário que, no entanto, dada a situação de séculos de ausência de controle estatal e o preciosismo burocrático de que se revestiu, não teve a efetividade prática necessária. p. 2185

Conforme Magalhães (1999) “um dos grandes significados que pode ser extraído da referida lei é o de modernização das relações econômicas e produtivas, abrindo campo e cidade à expansão do capitalismo. A terra passa a ser um fator da acumulação e fortalecimento de capitais então em curso”. Este regime se aperfeiçoaria algumas décadas mais tarde no âmbito do Código Civil editado em 1916.

A título exemplificativo, cabe noticiar outros diplomas normativos que complementaram a Lei de Terras no sentido de aperfeiçoar o arranjo jurídico da propriedade já voltada para sua inserção no regime capitalista: a Lei n. 1237/1864 – Lei hipotecária – e o decreto 169A de 1890, que simplifica o processo de execução das hipotecas fundadas em imóveis.

Apesar de ter previsto algum nível de proteção aos posseiros mais abastados já estabelecidos por meio do instrumento da legitimação de posse (artigo 5 da Lei 601 de 1850), a Lei de Terras afastou os mais pobres e os pequenos camponeses da terra, acentuando o processo de êxodo para as cidades no fim do século XIX (BALDEZ, 1996).

Além de afastar as camadas mais pobres da condição de proprietários, a Lei de Terras favoreceu abertamente a concentração de terras nas mãos da elite nacional ao estabelecer uma preferência legal para a aquisição de terras devolutas para aqueles que já tinham posses desde que pudessem comprovar que possuíam os meios necessários para seu aproveitamento (artigo 15 da Lei 601 de 1850).

[206] Havia ainda uma preocupação implícita com o estímulo à vinda de imigrantes europeus para o Brasil. Acreditava-se que a possibilidade real de aquisição de terras por meio da venda da força de trabalho estimularia a vinda desta mão de obra para o Brasil.

Cabe destacar que não obstante a instituição de um novo regime fundiário a partir da Lei de Terras, com foco na aquisição formal da propriedade privada, o regime sesmarial não foi completamente extinto. Os regimes encontraram um ajuste em justaposição ao qual ainda foram acrescidos outros arranjos fáticos, como a posse de pequenas propriedades rurais. Esse verdadeiro amálgama de regimes e soluções fundiárias contribuiu de forma decisiva para a formação de dinâmicas territoriais e econômicas distintas no Brasil, tendo por base a relação estabelecida com a terra pelas suas diferentes regiões.

Com a Lei de Terras e o posterior aperfeiçoamento do regime fundiário marcado pela propriedade privada a partir do Código Civil de 1916, outro fator de destaque foi o desenvolvimento de uma ideologia da propriedade que, tornada hegemônica, garantiria uma posição social mais privilegiada a seus detentores.

Essa alteração do regime fundiário em conjunto com mudanças sociais e econômicas relacionadas à inserção periférica do Brasil no sistema capitalista mundial, o que incluía a alteração da base exportadora para o café, formaram um cenário propício para o aprofundamento do desenvolvimento urbano no país a partir do final do século XIX.

Já no contexto urbano, a situação fundiária se coloca a partir do intenso desenvolvimento das cidades brasileiras após a proclamação da república, e assume destaque com o desenvolvimento urbano mais generalizado no país a partir da década de 30 do século XX, com a “Era Vargas”. Neste período, uma série de transformações econômicas e físicas nas cidades as tornaram um polo de atração populacional, proporcionando um crescimento de demandas por habitação e infraestrutura.

Todo este complexo cenário histórico descrito anteriormente levou a que o desenvolvimento urbano no Brasil se desse sob uma base fundiária primordialmente irregular, sendo certo que apesar da ausência de dados confiáveis, estima-se que pelo menos 50% dos imóveis brasileiros padecem de alguma irregularidade fundiária[207] nos dias atuais. Este grave quadro fundiário tem consequências em diversas esferas, prejudicando desde a inserção do Brasil no circuito econômico atual do capitalismo sob dominância financeira, passando pelo desenvolvimento da gestão urbana até a garantia de direitos daqueles que fazem destas áreas irregulares seu lar ou espaço de trabalho.

A irregularidade fundiária urbana passa a ser encarada definitivamente enquanto questão a ser enfrentada de forma direta e mais sistemática a partir da década de 1970, ainda no âmbito das políticas do Banco Nacional de Habitação – BNH, com diversas

[207] Conforme entrevista do secretário do Ministério das Cidades para o jornal “O Globo”. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/regularizacao-de-domicilios-beneficiara-quem-ganha-ate-dez-salarios-20837789>. Acesso em 28 de abril de 2017.
Os dados produzidos pelo IBGE se referem tão somente aos assentamentos subnormais, categoria que se refere ao conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). A partir desta categorização chegou-se ao dado de que 11,4 milhões de pessoas vivem em assentamentos subnormais no Brasil, aproximadamente 6% da população. Apesar da importância deste mapeamento, em termos de irregularidade fundiária ele representa apenas uma parte dos casos, que envolvem ainda condomínios fechados, loteamentos clandestinos, além de imóveis com problemas registrais ou sem qualquer registro, o que faz com que a estimativa da irregularidade fundiária supere em muito os números produzidos pelo IBGE para os assentamentos precários.

legislações reguladoras e políticas de incentivo à regularização fundiária sendo editadas desde então[208].

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEUS IMPACTOS NO APROFUNDAMENTO DA INSERÇÃO DO BRASIL EM UM CENÁRIO DE CAPITALISMO SOB DOMÍNIO DAS FINANÇAS

Em um cenário como o descrito acima, a irregularidade passa a permear as transações envolvendo a terra no Brasil, dando margem ao estabelecimento de diversas relações sociais e formas de comercialização distantes do paradigma capitalista de obtenção do maior lucro possível, com perturbações nos mecanismos de renda da terra, descritos na literatura desde os economistas clássicos como Ricardo e Marx.

Apesar do aprofundamento desta situação ao longo da história, desde a inefetiva Lei de Terras de 1850 houve o decurso de mais de 150 anos até que o governo federal adotasse uma política de regularização fundiária amparada em lei. Ainda assim, esta política não foi inaugurada por lei própria, mas sim colocada no bojo da Lei 11.977/09, que versa sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, de estímulo e subsídio à produção habitacional de baixa renda, fato este que reforça a confusão entre regularização fundiária e produção habitacional[209], dificultando por vezes o enfrentamento da questão fundiária.

O capítulo III da Lei 11.9777/09, trazia uma visão da regularização fundiária como instrumento prioritariamente de garantia de direitos aos moradores de áreas irregulares, prevendo medidas de urbanização, construção de equipamentos urbanos, suporte social, dentre outras com o fim último de melhoria das condições de vida da população no seu território de origem. Dada a pesada burocracia estatal e federativa brasileira, bem como a repartição de competências constitucional que deu ao município a competência exclusiva para questões locais, como a regularização fundiária, esta legislação mal teve tempo de ser incorporada pelos mais de 5.500 municípios sendo substituída, oito anos depois, pelo novo marco normativo nacional sobre o tema, a Lei 13.465/17.

Esta nova legislação, que teve por base a Medida Provisória 759/16, revela a preocupação básica com o embasamento legal para a adoção de um novo regime de governança de terras, privilegiando a propriedade privada plena e relegando a segundo plano as medidas passíveis de garantir os direitos dos moradores, de forma que parece se alinhar aos interesses do capital imobiliário e financeiro.

De fato, no cenário brasileiro, marcado fortemente pela irregularidade fundiária conforme anteriormente exposto, a regularização fundiária baseada na disseminação ampla de títulos de propriedade privada da terra parece ser do interesse do capital financeiro e imobiliário ao promover a homogeneização do estoque fundiário nacional, constituindo-se em medida estratégica para o aprofundamento da inserção do país no

[208] Especialmente a partir da Lei 6.766/79 que traz de forma mais sistemática o conceito de regularização fundiária.

[209] A produção habitacional, especialmente via Programa Minha Casa Minha Vida, via de regra pressupõe a regularidade fundiária dos terrenos utilizados e, além disso, pressupõe também uma movimentação da população mais pobre em termos territoriais. São retirados de seu território de origem e assentados em novas construções em outros locais da cidade, na maioria das vezes mais distantes dada a lógica das construtoras de maximização dos seus lucros. Por sua vez, a regularização fundiária é uma política de permanência, ao menos em um primeiro momento, da população em seu território de origem, a partir da formalização dos seus terrenos e imóveis.

circuito financeiro que marca o capitalismo atual, em ambas as janelas de análise eleitas na presente análise.

Sob o aspecto do ajuste espacial pelo qual estariam passando as cidades em todo mundo, inclusive no Brasil, é fundamental a realização de uma adequação jurídica para o aperfeiçoamento da utilização da terra como mercadoria e sua eventual transformação em ativo financeiro, que passa necessariamente pela homogeneização e formalização de sua propriedade na forma privada, conforme anteriormente exposto. O instrumento que possibilitaria tal adequação seria exatamente a regularização fundiária – apesar desta se apresentar como arena de disputa entre diversos interesses e propósitos, de diferentes frações do capital e da classe trabalhadora.

A regularização fundiária pode ter múltiplas definições e funções enquanto instrumento legal e de política urbana. Conforme será visto mais adiante, o Brasil não parece ter assumido um caráter unívoco no sentido de atender integralmente os interesses de quaisquer das frações de classes existentes no país, embora o seu histórico de regulamentação e aplicação indique um movimento de favorecimento dos interesses capitalistas sobre a terra. O que parece estar constantemente em disputa são os sentidos da regularização fundiária trazidos pela lei e norteadores de sua dimensão enquanto política pública.

Apenas a título exemplificativo, visto que o ponto será tratado mais detidamente à frente, assistimos nos últimos meses a uma radicalização do modelo de regularização fundiária no sentido dos os interesses de frações capitalistas ligadas ao capital financeiro e imobiliário, em detrimento dos interesses voltados à garantia de direitos dos moradores. Diz-se isso pela recente alteração do marco normativo nacional sobre o tema e as alterações promovidas no instrumento que perdeu sua dimensão ampla, inclusiva de várias frentes de garantia de direitos como a urbanização e a assistência técnica e social, para ganhar como foco a dimensão da regularização dominial e registral, por meio da titulação via propriedade privada plena.

A promoção ampla da regularização fundiária, em seu aspecto dominial, por meio da propriedade privada parece ser de grande importância para facilitar a difusão do capital nas cidades, além de permitir a criação de novas fronteiras de acumulação, por diversas formas. A partir de uma base fundiária formalizada e homogeneizada com base na propriedade privada é possível não apenas dinamizar as negociações envolvendo a terra como mercadoria, mas também impulsionar sua utilização como ativo financeiro a partir da garantia aos investidores de uma maior segurança quanto ao retorno de seus investimentos bem como de uma maior independência da intervenção estatal no território, que traz sempre o risco associado à instabilidade inerente aos pactos políticos.

Não se pode perder de vista, ainda sob o aspecto do ajuste espacial, que as políticas de regularização fundiária no Brasil são incentivadas e muitas vezes subsidiadas pelos principais organismos financeiros internacionais - como o Banco Mundial -, o que destaca, atualmente, seu papel no alcance do objetivo de aprofundamento da inserção do país no contexto do capitalismo sob dominância financeira, que exige a maior segurança e fluidez possíveis para as negociações, não apenas da terra enquanto mercadoria, mas também de valores mobiliários, especialmente aqueles lastreados na propriedade fundiária.

Neste contexto de incentivo e subsídio de organismos financeiros internacionais para o desenvolvimento de políticas fundiárias em um cenário macroestrutural de ajuste espacial ao qual as cidades vêm sendo submetidas, vem ganhando destaque no país o paradigma da "governança de terras", apoiado em recomendações do Banco Mundial[210] e baseado no aumento do controle fundiário pelo Estado por meio de mapeamento, regularização registral, informatização e modernização de registros fundiários.

Este novo paradigma, que ingressa no país por meio de agentes externos, incentiva diretamente uma política forte de regularização fundiária que garanta as condições básicas para o controle territorial por meio da titulação, parecendo também visar ao aumento da permeabilidade do território ao capital por meio da homogeneização e formalização da terra que pode então funcionar de forma mais efetiva como mercadoria e como ativo financeiro. Por certo, com um controle mais forte e um sistema registral efetivo e moderno tanto as transações envolvendo a terra em si como a criação de uma estrutura financeira lastreada na sua propriedade são largamente facilitadas, permitindo uma ampliação do movimento de financeirização no país.

Este último aspecto, da criação de uma estrutura financeira lastreada na propriedade urbana por meio de títulos securitizáveis, é o que se sugere no presente estudo como a segunda janela para a compreensão da articulação entre capital financeiro e espaço urbano, que também encontra importante obstáculo no "nó" fundiário e cujo desenvolvimento pressupõe um incremento das políticas de regularização fundiária.

Nas últimas décadas foi delineado no país um sofisticado sistema jurídico e financeiro referente à securitização de títulos lastreados na propriedade imobiliária[211]. No entanto, apesar dos esforços de regulamentação e do efetivo crescimento das transações com estes títulos, estas ainda apresentam um volume muito baixo de circulação de capital (PEREIRA, 2015). Com um sistema financeiro e jurídico bem delineado, esta dificuldade de desenvolvimento deve ser investigada especialmente nos aspectos relativos a sua base, no caso, imbricada na questão fundiária.

Uma hipótese que pode ser levantada é que o cenário de irregularidade fundiária no país é um entrave para transações envolvendo a propriedade imobiliária – ainda que haja transações comerciais tendo por objeto a terra mesmo em áreas irregulares - e, principalmente, para a alavancagem de um mercado de títulos dela derivados. Cabe reiterar que a irregularidade fundiária no Brasil não se circunscreve em recortes de classe social. Há a percepção de que muitas propriedades imobiliárias pertencentes a classes abastadas, com grande potencial de comercialização e altos valores de mercado também padecem desta espécie de "vício originário" o que dificulta o desenvolvimento do setor.

[210] Conforme relatório: Avaliação da governança fundiária no Brasil, editado pelo Banco Mundial em 2014. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf. Acesso em 05 de maio de 2017.

[211] Vide as leis:
8668/93 – Institui os Fundos de Investimento Imobiliário (FII's).
9514/97 – Cria o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e dispõe sobre a alienação fiduciária de imóveis.
10931/04 – Amplia o rol de instrumentos financeiros de base imobiliária que integram o SFI.

No entanto, não é qualquer política de regularização fundiária que se mostra capaz de fornecer a base para o aprofundamento da difusão do capital financeiro nas cidades conforme aqui destacado. Para promover o interesse dos capitalistas financeiros, tal como acima delineado, é preciso regularizar de forma extensiva, rápida, barata (para o Estado e agentes imobiliários) e com base na propriedade privada.

Este não era o modelo trazido pela Lei 11.977/09 em seu capítulo III, que versava sobre a regularização fundiária. As legislações estaduais e municipais por ela inspiradas, apesar de suas limitações, tinham uma visão da regularização mais voltada à garantia de direitos aos habitantes de áreas irregulares e à responsabilização de loteadores e agentes imobiliários que tenham contribuído com a situação de irregularidade fundiária eventualmente posta.

Para isso, impunha uma série de ônus a estes agentes e deveres no sentido de construção de infraestruturas, além de trazer uma série de dispositivos voltados à segurança da posse de habitantes de áreas irregulares que tenham se constituído em assentamentos precários. Tais disposições, no entanto, poderiam ser interpretadas como empecilhos para um modelo de regularização ampla, rápida e barata, a partir de uma chave analítica voltada aos interesses do capital imobiliário e financeiro, conforme disposto anteriormente.

Apesar deste modelo legislativo mais protetivo, cabe destacar que as políticas públicas que buscavam a aplicação da regularização fundiária ainda não refletiam essa proteção dos direitos dos moradores na prática pelos mais diversos motivos como a falta de estrutura, de interesse político e de recursos dos entes públicos. No entanto, é inegável o poder indutor do modelo legislativo para as políticas públicas e sua importância no cenário nacional de aplicação de políticas de regularização fundiária, apesar das dificuldades que envolviam uma simbiose mais estreita entre a lei a prática do instrumento.

Coincidentemente (ou não), em um momento político de ascensão ao poder de um presidente não eleito e menos ambíguo quanto ao seu nível de comprometimento com o aprofundamento da inserção do país no cenário de um capitalismo sob dominância financeira, nos termos de interesse dos agentes capitalistas internacionais, tem-se o rompimento deste paradigma mais protetivo da regularização fundiária por meio de um ato unilateral do chefe do executivo: a Medida Provisória 759, publicada em 22 de dezembro de 2016.

Sem qualquer participação democrática, a referida Medida Provisória alterava o paradigma das políticas de regularização fundiária pelo país, estabelecendo princípios como os da competitividade e eficiência, além de firmar compromisso claro com a titulação irrestrita, rápida e barata, sem responsabilizações de agentes imobiliários ou exigência de construção de infraestruturas urbanas aptas a melhorar a vida dos habitantes das áreas irregulares e das cidades em geral.

Esta Medida Provisória deu origem à Lei 13.465/17, cujo texto final foi resultado de diversas modificações sofridas pelo texto da Medida Provisória originária ao longo do processo legislativo, em parte motivadas pelo engajamento de profissionais e movimentos sociais ligados à questão fundiária na tentativa de mitigar alguns dos retrocessos presentes no texto original.

Apesar das alterações em relação ao texto original da referida Medida Provisória, o novo marco normativo nacional ainda representa uma mudança de paradigma em

termos de modelo de regularização fundiária. Passou-se de um modelo que, ao menos no papel, priorizava a melhoria das condições dos moradores e a garantia de seus direitos - por meio do privilégio da dimensão urbanística da regularização fundiária e da urbanização - para um modelo que prioriza e alarga tanto quanto possível a regularização dominial por meio da titulação nos moldes da propriedade privada.

Dado o cenário fundiário brasileiro anteriormente exposto e as janelas de análise propostas nesta breve análise, não se deve considerar como uma mera coincidência a alteração do marco normativo e do modelo de regularização fundiária de uma forma tão importante, com privilégio exatamente dos pressupostos de interesse do capital financeiro e imobiliário, quais sejam: ampliação, rapidez[212] e barateamento da regularização fundiária com foco em sua dimensão registral, permitindo o controle e a homogeneização da terra no país e consequentemente aprofundando sua mercantilização e possibilitando sua utilização como ativo financeiro.

CONCLUSÃO

A partir do exposto, a hipótese trazida no presente texto é que o investimento em um processo de regularização rápido e barato, com foco no âmbito dominial e registral, seria um passo importante para um movimento de homogeneização do estoque fundiário brasileiro com base na propriedade privada plena, fundamental para o aprofundamento das relações entre o espaço urbano nacional e o circuito do capitalismo sob dominância financeira.

Podemos afirmar que estamos diante de uma nova rodada de mercantilização da terra urbana brasileira, que embora seja incompleta pela própria inconversibilidade da terra em mercadoria segundo a teoria do valor, está ainda muito pouco instituída nos limites de suas possibilidades no Brasil. Assim, a garantia dos pressupostos desta mercantilização se coloca como importante passo para a financeirização do estoque fundiário nacional, que por sua vez pressiona pela implantação de tais pressupostos.

Este modelo de regularização fundiária voltada para a homogeneização do estoque fundiário tendo por base a propriedade privada nos é indicado há tempos por organismos internacionais, em uma lógica de ajuste espacial, tendo estas ideias ganhado mais força a partir da ruptura democrática e ascensão ao poder de um governo menos ambíguo quanto às suas relações com o capital internacional financeiro. Este mesmo capital que tem interesse no desenvolvimento do mercado secundário de títulos lastreados na terra urbana que insiste em não se desenvolver no Brasil por diversos fatores, mas com peso relevante do histórico de irregularidade fundiária e das relações sociais não capitalistas que foram se desenvolvendo no que se refere à terra dado este histórico.

O que não se pode perder de vista é o fato de que a terra é condição para a garantia de muitos direitos, inclusive positivados como fundamentais pela Constituição Federal de 1988.

[212] O aspecto da rapidez é um interesse compartilhado por todos os envolvidos na aplicação da regularização fundiária, inclusive os moradores das áreas informais. De fato, um instrumento que demora demais para ser efetivado acaba se tornando de pouca utilidade prática. Entretanto, essa rapidez não pode justificar a adoção de um determinado modelo que ignore todas as necessidades físicas e urbanísticas dos territórios a serem regularizados em nome da maior velocidade.

Assim, assistimos à derrubada de um paradigma de regularização como instrumento de garantia de direitos, especialmente dos mais pobres, para a instituição de outro preocupado primordialmente com as dimensões dominial e registral, alinhado aos interesses de frações capitalistas afinadas com a lógica financeira.

BIBLIOGRAFIA

AALBERS, Manuel B. The potential for financialization. In: Dialogues in Human Geography, vol. 5 (2), 2015.
AGLIETTA, Michel. Le capitalisme de demain. Paris: Fondation Saint-Simon, 1998.
ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2004.
ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.
BALDEZ, Miguel Lanzelloti. Solo urbano: propostas para a Constituinte. Rio de Janeiro: Apoio Jurídico Popular/Fase, 1996.
BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.
CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun., 2002. Disponível em: http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643086.
____. A finança mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005.
CHRISTOPHERS, Brett. The limits to financialization. In: Dialogues in Human Geography, vol.5 (2), 2015.
____. Revisiting the urbanization of capital. In: Anals of the association of american geographers, 2011.
COSTA, Jurandir Freire. Ordem médica e norma familiar. 3.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
DE SOTO, Hernando. O mistério do capital. Rio de Janeiro: Record, 2001.
DURAND-LASSERVE, Alain. Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience. Nairobi: World Bank, 1996.
FAORO, Raymundo. Os donos do poder; formação do patronato político brasileiro. Rio de janeiro: Globo, 1984.
GOTHAM, Kevin Fox. The secondary circuit of capital reconsidered: globalization and the U.S. real estate sector. AJS, Chicago, v. 112, n. 1, p. 231-275, jun. 2006. Disponível em: http://www2.tulane.edu/liberal-arts/upload/GothamAJSArticle.pdf.
GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. Novos Estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 82, p. 11-33, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000300001>.
HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.
_____. Cidades Rebeldes. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
_____. Os limites do capital. São Paulo: Boitempo, 2015.
_____. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
_____. Flexible accumulation through urbanization: reflections on 'post-modernism' in the American city. In: AMIN, Ash. Post-Fordism, a reader. Oxford:Blackwell, 1994.
JESSOP, Bob. Spatial Fixes, Temporal Fixes and Spatio- Temporal Fixes. In: David Harvey : A Critical Reader :. Antipode Book Series . Blackwell Publishing, Oxford, 2006.
PAULANI, Leda. 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. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200003.
_____. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. Estudos Avançados, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000100018>.
_____. O Brasil na crise da acumulação financeirizada. In Anais do IV Encuentro Internacional Economía Política y Derechos Humanos, 2010.
RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.
SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. EURE, Santiago, v. 39, n. 118, 2013. Disponível em: http://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n118/art02.pdf.
_____. A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2013.
THEODORE, Nik; PECK, Jamie e BRENNER, Neil. Urbanismo Neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados. In: Temas Sociales, n.66. Santiago, 2009.
ZWAN, Natascha. Making sense of financialization. In Socio-economic review, n. 12, 2014.

OS ATORES NA ERA DA FINANCEIRIZAÇÃO. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO CONTEMPORÂNEO EM CIDADES PERNAMBUCANAS.

Caroline Gonçalves dos Santos

Professora adjunta na Universidade Federal de Alagoas
caroline.santos@fau.ufal.br

Flávio Antonio Miranda de Souza

Professor titular na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
fdesouza67@gmail.com

A FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA E AS NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E PRODUÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO

Este artigo discute os impactos da financeirização da economia e sua posterior confluência ao mercado imobiliário nos papeis dos atores produtores do espaço, mesmo dentre aqueles não financeirizados diretamente. Tendo como referência para estudo duas cidades pernambucanas, Goiana e São Lourenço da Mata, que receberam altos aportes de capital na última década, aborda-se as transformações dos agentes produtores do espaço urbano naquele contexto.

A financeirização da economia, em síntese, refere-se a um padrão de funcionamento das economias, em que se pretende obter mais dinheiro por canais financeiros do que por meio das atividades diretamente produtivas. Para além disso, é o crescimento da dominância de atores, mercados, práticas, medidas e discursos financeiros em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural das economias, empresas (incluindo instituições financeiras), Estado e proprietários (AALBERS, 2015).

Pode-se dizer que o mundo capitalista se apresenta sob uma conjuntura macroeconômica movida pelas finanças, na qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais. Esse capital visa o acúmulo de riquezas, sob a forma de lucros oriundos de especulação bem-sucedida (CHESNAIS, 2005). Assim, cada transação financeira se caracteriza por não envolver uma transferência definitiva de valor, como no caso de compra e vendas de mercadorias, ela só se completa quando o objeto emprestado é devolvido a seu dono ao final do prazo do empréstimo (SINGER, 2000).

Desse modo, o que se observou na última década foi que as autoridades monetárias, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), vinham divulgando que o mundo estava inundado com excesso de liquidez, ou seja, existia um volume crescente de dinheiro à procura de algo rentável para se colocar (HARVEY, 2011). Fazendo com que o capital se expandisse por outros países do mundo. E assim, como qualquer capital, independentemente de ser financeiro, o problema de se ter excedente é que “se o crescimento não recomeça então o capital sobre acumulado se desvaloriza ou é destruído” (Idem, 2011; p.45). Forçando-a desenvolver formas de manter o capital valorizado.

Nesse contexto, observa-se que o mercado imobiliário se reconfigura a fim de se adequar a essa lógica financeira, a qual oferece retorno dos investimentos mais rápido em face da mobilidade do capital, possibilidade de lucros maiores em virtude dos juros e ampliação das ofertas de ativos financeiros lastreados em imóveis, o que superaria algumas das principais dificuldades encontradas no setor imobiliário, sobretudo a fixidez espacial.

É importante ressaltar, ainda, que a dominância desse processo na contemporaneidade, reflete-se também nas operações das empresas não financeiras e em diferentes setores da economia, trazendo modificações que afetam não somente os negócios, mas os consumidores, desta feita cada vez mais as pessoas, mesmo sem capital acumulado, são incentivadas a pensar como capitalistas (AALBERS, 2015), com vistas a alcançar retornos financeiros em pequenas negociações no dia a dia. Sendo,

portanto, fundamental sua compreensão para discutir os impactos na sociedade e cidade contemporâneas.

As transformações nos atores produtores do espaço

Com a aproximação entre capital financeiro e produção imobiliária, de acordo com Harvey (2013), os papéis dos agentes econômicos foram redefinidos, nesse atual sistema de circulação do capital no ambiente construído, os proprietários são os que recebem renda – uma vez que a troca entre comprador/vendedor está sendo substituída pelo acesso em curto prazo, ampliando os procedimentos de locação, concessão, adesão, de modo que aquele que oferta continua tão proprietário quanto antes (ARANTES, 2014); os promotores imobiliários recebem os incrementos da renda; os construtores recebem os lucros da empresa; o sistema financeiro proporciona o capital-dinheiro em troca de juros, e o Estado se utiliza dos impostos presentes e futuros.

As empresas se diversificam por vários setores, as reformulações nas estruturas de produção imobiliária implicam em novas lógicas de valorização do capital, e os produtos imobiliários se tornam mais complexos e frequentemente de grande porte, acompanhando o próprio contexto da financeirização, sendo bem atrativos os ramos dos *shopping centers*; rede hoteleira com ênfase nos hotéis de luxo; centros empresariais construídos com edifícios inteligentes, seguindo normas e desenhos padronizados; novas tipologias habitacionais como bairros fechados de alta renda ou recriação de antigas tipologias; e até mesmo a habitação de interesse social, frente aos incentivos governamentais, dentre outros (MATTOS, 2007; COSTA; MENDONÇA, 2011; RUFINO, 2012).

Embora essas intervenções de grande porte não sejam oriundas dos tempos recentes, adquiriram especificidades próprias desse contexto de financeirização da economia contemporânea, de modo que se tornaram, por meio de suas modificações, um dos principais meios de movimentar o capital financeiro, ampliando os atores responsáveis e reconfigurando seus papéis, sendo as parcerias público-privadas essenciais para a propagação desses Grandes Projetos Urbanos (GPUs) contemporâneos, exatamente por permitir o envolvimento de variados atores e a criação de exceções.

Dito isto, observa-se que apresentam particularidades de acordo com o contexto social, econômico e político em que se aplicam, de modo que se avalia sob a ótica da intensificação de investimentos em Pernambuco, em especial nas cidades de Goiana e São Lourenço da Mata.

PERNAMBUCO E A RETOMADA DA SUA RELEVÂNCIA NO CENÁRIO ECONÔMICO E POLÍTICO DO NORDESTE

O Estado de Pernambuco, como outros estados do Nordeste, teve sua base econômica, desde o período colonial, intensamente atrelada à produção de cana-de-açúcar e a fabricação de seus derivados. A partir do século XX, observa-se uma certa diversificação da economia com a formação de uma atividade industrial fornecedora de insumos e equipamentos para agroindústria, setor metal-mecânico, além da indústria têxtil com base no algodão nordestino e no mercado regional. Essa mudança possibilitou o retorno a posição de destaque da economia pernambucana naquele século, mas as competições fiscais nos anos 1990 levaram a uma nova retração.

Nos anos 2000 a economia pernambucana revela um significativo crescimento, em virtude dos investimentos em infraestrutura de grande porte e ampliação do setor industrial, de serviço e de logística. Essa dinamização, que impactou principalmente na Região Metropolitana do Recife (RMR), permitindo a recuperação da sua relevância no cenário nordestino, esteve atrelada a uma maior estabilização da confiança na economia nacional, com crescimento positivo caracterizado pela ampliação do consumo interno e de investimentos de capital nacional e estrangeiro em vários setores, mas sobretudo na construção civil, culminando na financeirização do capital imobiliário.

Com o bom momento econômico brasileiro entre 2004 e 2014, os bancos que tiveram papel fundamental no período desenvolvimentista, anos 1950 e 1960, voltaram a investir forte no país e no Nordeste, sobretudo, a partir de 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os desembolsos de recursos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a região nordestina passaram de R$ 1,64 bilhão, em 1999, para R$ 22,3 bilhões, em 2009.

Os recursos estiveram concentrados nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, com destaque para o grande volume aplicado em Pernambuco em 2009, em que do total de R$ 22,3 bilhões direcionados à região, R$ 13 bilhões foram absorvidos pelo Estado, o maior volume observado nos últimos anos[213]. Embora, tenha-se mantido um investimento contínuo em torno dos R$ 4 milhões no Estado, até 2015, após quase uma década (1995-2004) com o volume de desembolso de aproximadamente R$ 300 milhões.

Esses investimentos, sobretudo no ano de 2009, possibilitaram a aplicação em ações de interiorização de dinamização da economia e atração de outros capitais privados para o Estado, fazendo com que, em 2011, Pernambuco liderasse os indicadores econômicos no nordeste brasileiro e, em 2012, apresentasse um crescimento do PIB superior ao registrado nacionalmente, com destaque para o setor de serviços, especialmente na área de transporte, aluguéis e intermediação financeira; e para o setor de indústria, alavancado pela construção civil (GOVERNO DO ESTADO, 2016b).

Em planejamentos anteriores, sobretudo, a partir da década de 1990, havia uma intenção em retomar a posição econômica perdida para estados, como a Bahia e o Ceará, recuperando a característica de centralidade de Pernambuco, de modo que se sinalizavam políticas públicas em prol da diversificação das atividades e interiorização da economia. Com isso, no momento em que o cenário econômico se tornou favorável, já havia um claro direcionamento para aplicação do volume de capital aportado.

Entretanto, precisava antes superar entraves, muitos deles, no âmbito institucional, político e legal, para que se pudesse agilizar os trâmites para a captação e absorção de capital, sob o risco de o investimento ser retirado e aportado nas cidades, que passaram a ser tidas como concorrentes no contexto neoliberal. Começam a ser observadas ações estratégicas do governo, por meio de arranjos institucionais para destravar os obstáculos existentes, coadunando com as práticas observadas na

[213] Possivelmente em virtude do bom relacionamento que havia entre Governo Estadual, na pessoa de Eduardo Campos e Governo Federal, na pessoa de Luiz Inácio Lula da Silva.

economia financeirizada, em que se cria um regime de exceção para viabilizar a aprovação de projetos de grande porte.

Nesse contexto, destaca-se a criação de novos arranjos institucionais que pudessem lidar com as novas questões, a exemplo: 1) a fusão, em 2003, do Instituto de Planejamento de Pernambuco (CONDEPE) com a Fundação de Desenvolvimento Municipal e Metropolitano (FIDEM), formando a atual Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM. Com uma nova concepção de funcionamento e de estruturação, que apoia-se em um novo modelo gerencial descentralizado, com foco em resultados, articulando e firmando parcerias com diversos atores públicos e privados, visando garantir o desenvolvimento e a harmonização de suas intervenções (CONDEPE/FIDEM, 2016); 2) alterações na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que chegou a ser extinta em 2001 e substituída pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), porém recriada em 2007, sendo redesenhada com a criação de alguns fundos; 3) e da criação e difusão das parcerias público-privadas (PPPs) em âmbito estadual.

Ademais, salienta-se ainda a definição de agências com poderes excepcionais tanto de tomada de decisão, quanto de intervenção que fortalecem os novos arranjos institucionais.

Acrescenta-se que a criação e adaptações dessas agências no âmbito estadual, foram ainda acompanhadas pela criação de agências municipais, para lidar e orientar o desenvolvimento econômico e municipal. Com isso, estado e municípios se reestruturam para se inserir no cenário financeirizado e receber aportes de capital de todo mundo.

O caso dos municípios de Goiana e São Lourenço da Mata

O município de Goiana localiza-se ao Norte do estado de Pernambuco, na microrregião da Zona da Mata Norte, limitando-se ao Norte com o estado da Paraíba, ao Sul com os municípios de Igarassu, Itapissuma e Itamaracá (Figura 1). Conta com uma população de 78.618 habitantes, segundo estimativa do IBGE (2015).

Figura 1 – Localização do município de Goiana e seus limites.

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Até meados dos anos 2000, Goiana se caracterizava por ser um município de pequeno porte, com economia baseada na produção e atividades agrícolas, especialmente da cultura da cana de açúcar, sem maiores expectativas de mudança e desenvolvimento a curto prazo. Possuía uma usina, a fábrica de papelão ondulado, fábrica de cimento e fábrica de ração. Mas entrou nesse circuito global financeiro com a instalação da indústria automotiva FIAT, anunciada em 2011 e inaugurada em 2015. A dinamização da economia incentivou ainda a instalação de outras indústrias importantes como a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás), prevista para entrar em pleno funcionamento em 2018, e a Vivix Vidros Planos (VVP), âncora que atraiu outras indústrias do setor, já em funcionamento. Destacando-se a cidade como polo automotivo, farmacoquímico e vidreiro.

Deve-se ressaltar que o Governo do Estado teve papel preponderante na negociação dessas duas grandes empresas: A Vivix Vidros Planos (VVP) e a Fábrica da Fiat, além da própria Hemobrás. O Estado de Pernambuco doou 12 hectares para a VVP, bem como ofertou alguns incentivos do Programa para o Desenvolvimento de Pernambuco (PRODEPE). A VVP foi anunciada em 2010, para ser implantada na circunvizinhança da Hemobrás e iniciou suas atividades oficialmente em abril de 2014, é a primeira do setor no país com capital 100% nacional, produzindo vidros planos incolores, laminados e espelhos, tendo como principais clientes, as indústrias da construção civil e movelaria. Destaca-se que dentro do complexo constituído pela VVP, está a Companhia Brasileira de Vidros Automotivos (CBVA) voltada a atender a indústria automotiva da Fiat que se instalou no local.

Ainda que a VVP conte com capital exclusivamente nacional, o mesmo está inserido no contexto de financeirização da economia, com a formação de grupo de investidores Cornélio Brennand, que atua em diversos segmentos, desde energia, cimento, a desenvolvimento e investimento imobiliário, e que originalmente estiveram no setor sucroalcooleiro. Sinalizando-se assim que a financeirização nacional segue os parâmetros do circuito global de investimentos, com a atração de outras empresas multiplicadoras e a busca por retorno financeiro. A formação de alianças aumenta a escala de produção e possibilita a produção voltada para os vários mercados regionais.

Já a vinda de uma nova fábrica da Fiat para o país, que já havia sido anunciada no final de 2010, depois de inúmeros incentivos federais, e teria sede em SUAPE, no município do Cabo de Santo Agostinho, passou por uma troca de endereço após decisões políticas. Em agosto de 2011, foi divulgada a cidade de Goiana, no lugar do Cabo de Santo Agostinho, justificada pela disponibilidade de área para doação, com condições de implantação mais favorável às necessidades da automobilística. Além disso, utilizou-se do argumento que se poderia levar desenvolvimento para uma nova área (CAMAROTTO, 2011).

Do outro lado, verifica-se também o interesse por parte Fiat, que em 2009, começou a operacionalizar junto a *Chrysler* a fusão entre ambas, a qual foi concluída somente em 2014, com o lançamento das ações do Grupo *Fiat-Chrysler Automobilies* (FCA) na Bolsa de Valores de Nova York, constituída em conformidade com a legislação holandesa e com sede no Reino Unido. O novo grupo, face à estratégia mundial, buscava se tornar mais competitivo, e a América Latina, sobretudo o Brasil, quem em 2010, representava o quinto maior mercado mundial, oferecia essa possibilidade (BARROS; PEDRO, 2011).

Exposto isto, em 28 de abril de 2015, foi inaugurada em Goiana a planta do grupo FCA, distando em torno de 15 km do polo farmacoquímico, com uma produção destinada inicialmente ao mercado interno. A economia goianense então se reestrutura, e assim, reposiciona o município no cenário estadual, regional, e inclusive, nacional. Como já mencionado, Goiana se insere no circuito financeiro, adequando-se ao modelo econômico vigente que se encontra sob domínio dessa lógica, uma vez que tem atraído os investimentos de empresas com capital aberto no mercado de ações, como exemplo a Cimento Portland Participações – que faz parte do grupo Cornélio Brennand – especialmente a Fiat, de capital estrangeiro.

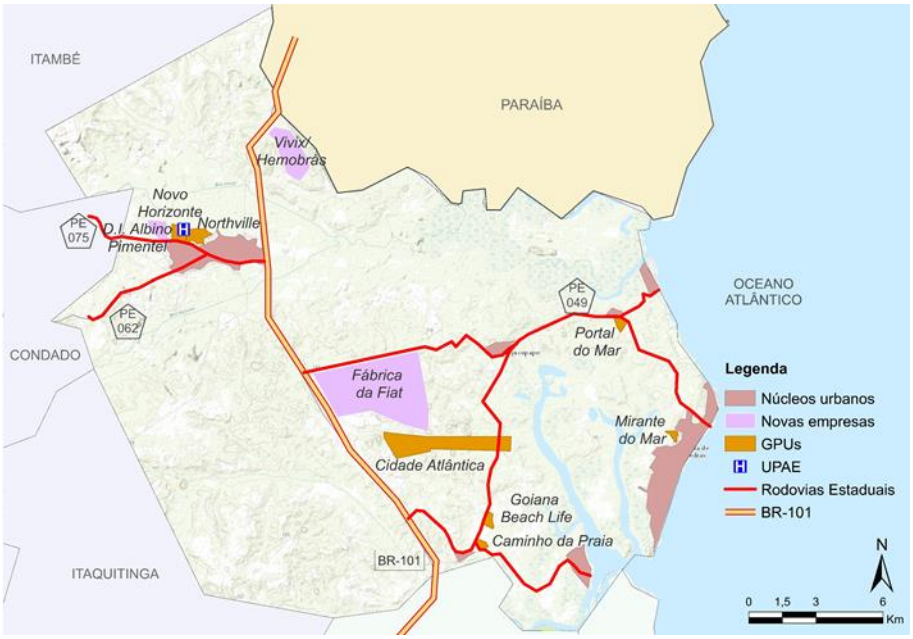
Com todas essas mudanças, observou-se um crescimento vertiginoso dos preços de vendas e aluguéis de imóveis. O que se justifica em virtude de uma oferta pequena para a demanda que começava a surgir, e para demanda futura que se assinalava, de modo que o mercado imobiliário se viu estimulado a se aproximar do município com vistas a oferecer uma maior oferta, anunciando rapidamente vários empreendimentos de grande porte para o município (Tabela 1 e Figura 2).

Tabela 1 – Grandes empreendimentos anunciados para Goiana.

	EMPREENDIMENTO	RESPONSÁVEIS	Uhs	STATUS
1	*Northville*	Consórcio Paradigma: AWM Engenharia, CA3 Construtora, São Bento Emp.e Malus Incorporadora	406	Oferta
2	Cidade Atlântica	Consórcio Atlântica: Queiroz Galvão, Grupo Moura, GL Empreendimentos, Grupo Cavalcanti Petribu	18000	Projeto
3	Novo Horizonte	Grupo de Investimentos Bom negócio	559	Oferta
4	Portal do Mar	AMP empreendimentos, Aparauá Ecoaventura e Carvalheira Soluções Imobiliárias	450	Oferta
5	Mirante do Mar	Imobi Desenvolvimento Urbano	310	Oferta
6	Goiana *Beach Life*	Imobi Desenvolvimento Urbano	500	Oferta
7	Caminho da Praia	Patrimônio Incorporações LTDA	522	Oferta

Fonte: Sítios eletrônicos e anúncios publicitários, 2016.

Figura 2 – Localização dos grandes empreendimentos multiusos de Goiana.



Fonte: Elaboração própria, 2017.

Os responsáveis pelos grandes projetos de Goiana são desde construtoras com tradição nesse mercado, a antigos usineiros que mudaram de setor passam a investir no mercado imobiliário, bem como formação de consórcios para compor o capital necessário. Os novos empreendimentos estão dispersos no território de Goiana, ora se localizando próximo ao distrito industrial, e da Hemobrás e VVP; ora no entorno da Fiat ou na orla marítima.

Ao todo seriam 20.747 unidades sob um modelo de tendência global: cidade/bairro planejado, abrangendo na maioria dos casos, além do uso residencial, o uso de comércio e serviços, e uso institucional, ocupando grandes extensões do território, mas sem maiores integrações. A maioria dos empreendimentos foi entregue – *Northville Houses*, Caminho da Praia e Mirante do Mar – ou está em vias de ser – Novo Horizonte, Goiana *Beach Life* e Portal do Mar. No entanto, o maior empreendimento proposto, o Cidade Atlântica não chegou a sair do papel. O grande projeto urbano realizado pela De Fournier & Associados se localizaria ao lado da Fiat, em um terreno de 600 hectares, com área residencial para aproximadamente 63 mil habitantes.

Entretanto, o Consórcio Atlântica e o grupo Fiat-Chrysler Automobilies (FCA) entraram em conflito de interesses, e a supremacia foi do grupo FCA que já estava em construção e viu na implantação desse grande projeto imobiliário vizinho a possibilidade de afetar suas pretensões de expansão na área.

Atraídos pelas novas possibilidades oferecidas pela financeirização da economia e, especialmente, do capital imobiliário, esse boom de novos empreendimentos em um município – que até a década passada não se vislumbrava grandes oportunidades de expansão – foi acompanhado por um sucesso de vendas dos lotes, entre 2011 a 2014. O que a princípio, poderia sugerir que essa mudança de acréscimo populacional seria tão rápida quanto o esperado, no entanto, observa-se que não está ocorrendo uma confirmação dos usos propostos, nem as residências estão sendo construídas nos lotes, nem os serviços incentivados (clínicas e escritórios) estão se implantando no local.

Esse fato pode ter várias razões: a aquisição do lote como investimento com intenção de arrendamento, o atual cenário econômico de instabilidade do país – momento em que é preferível poupar a gastar –, ou ainda, a carência de serviços atrativos e essenciais em Goiana, tais como saúde e educação de qualidade, além de infraestrutura básica de saneamento, por exemplo.

Já no caso do município de São Lourenço da Mata, o mesmo se localiza na nucleação Oeste da RMR, limita-se ao Norte com o município de Paudalho, ao Sul Moreno e Vitória de Santo Antão, a Leste os municípios de Camaragibe, Jaboatão dos Guararapes e a cidade do Recife e a Oeste Chã de Alegria (Figura 3). Conta com uma população estimada em 111.197 habitantes (IBGE, 2016).

Figura 3 – Localização do município de São Lourenço da Mata e limites.

Fonte: Elaboração própria, 2017.

Apresenta um dos PIBs mais baixos dos municípios da região metropolitana, baixos indicadores sociais, mas já vinha sendo objeto de interesse do Estado e da gestão da região metropolitana, para ter sua economia dinamizada e receber a

expansão do núcleo centro, desde a década de 1970 – por meio também de incentivos e instaçaão de empresas e indústrias, como a instalação do Distrito Industrial Pau Brasil em 2013. Entretanto, somente com o anúncio da instalação da Arena, para a Copa do Mundo, no município que houve uma maior expectativa de mudança real para área, a qual até então permanecia com baixo grau de desenvolvimento socioeconômico e com um crescimento populacional estável e abaixo da média da cidade do Recife e do estado, sendo considerada, conforme pontuado em Relatório da Prefeitura de São Lourenço da Mata (2006), como cidade dormitório.

Desse modo, no momento em que se confirmou a decisão da construção de um novo estádio de futebol, o Governo do Estado, lançou Edital de Concorrência Pública para a contratação de Empresa de Propósito Específico para a construção e exploração do mesmo, mediante Concessão Administrativa, bem como o desenvolvimento imobiliário do entorno do mesmo. Para tanto, recorreu-se à modalidade PPP sob a justificativa de desenvolvimento de infraestrutura de interesse público (PIRES, 2012).

A empresa vencedora do certame licitatório foi a Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S/A, oriunda da formação de Sociedade de Propósito Específico (SPE), comandada pela Odebrecht Participações e Investimentos. A qual, em contrapartida à obrigação de construir, operar e manter a Arena, teria também o direito de exploração comercial do empreendimento imobiliário que seria localizado no entorno (Ibidem, 2012).

Neste contexto, as demais atribuições foram assim definidas: ao poder público estadual coube a fiscalização da empresa, bem como a construção da infraestrutura necessária: abastecimento de água, esgotamento sanitário, sistema de coleta de lixo, energia elétrica, telecomunicações, gás, assim como as vias de acesso, denominadas Ramal da Copa; ao poder municipal o disciplinamento do uso do solo condizente com a legislação local; aos incorporadores, em parceria com a SPE, a construção e operação dos equipamentos; e ao Conselho Gestor, criado posteriormente, atuar sobre toda o empreendimento, tendo como associado, o empreendedor Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S/A (PIRES, 2012).

A localização do empreendimento, considerada estratégica por estar no “coração” da região metropolitana, próxima aos limites do município e confrontações com Recife, Camaragibe e Jaboatão dos Guararapes, também foi um dos argumentos para justificar a construção do novo estádio. De modo que se entendeu que as obras de mobilidade necessárias a Arena, proporcionariam uma melhor integração entre esses municípios.

No que se refere ao empreendimento urbanístico – Cidade da Copa – o mesmo foi pensado nos moldes contemporâneos, seguindo o conceito de cidade inteligente (*Smart City*) que engloba várias funções e usos na mesma localidade, a fim de diminuir a necessidade de grandes deslocamentos. Muito semelhante ao conceito de cidades/bairros planejados, porém implica ainda na integração do uso de tecnologia e inovação às funções básicas da cidade, priorizando a segurança, eficiência, conveniência e sustentabilidade (LESSA, 2012).

A SPE fomentada para a implantação do empreendimento realizou antes uma pesquisa de mercado, a fim de identificar carências e oportunidade na RMR para que o grande projeto urbano pudesse oferecer uma nova centralidade urbana, planejada e adequada às necessidades da região metropolitana. Desse modo, foram previstos usos

e equipamentos organizados em seis destinações: 1) Arena *Indoor* – equipamento integrado à Arena Multiuso para eventos de pequeno e médio porte; 2) Entretenimento, Comércio e Serviços – compreende a área que dinamizaria economicamente a Cidade da Copa, com *shoppings cemters*, bares, restaurantes, supermercados, cinemas e teatros; 3) Hotéis e convenções – dois hotéis e dois pavilhões de centro de convenções; 4) Escritórios – área para construção de escritórios empresariais e comerciais; 5) Residencial – unidades residenciais de diversos segmentos do mercado; e 6) Educação – área para instalação de um campus universitário, escolas de ensino fundamental e médio (PIRES, 2012).

No entanto, ainda que em 2011, a SECOPA tenha dividido a execução do grande empreendimento em quatro etapas, com a primeira definida para 2014, seguida das: fase 2 – prevista entre 2015-2019, fase 3 – 2020-2024 e fase 4 – 2025, a implantação não se confirmou. O impasse se iniciou com o atraso da licença ambiental e a não finalização do processo de doação do terreno, por parte do Governo do Estado, mas esbarrou também na mudança do cenário econômico, processos de investigação enfrentados pela construtora Odebrecht, por suspeita de fraude nas licitações vencidas, dentre elas, a da PPP aqui discutida. Levando a decisão de rompimento de contrato e da parceria, as únicas obras concretizadas foram as de mobilidade, com destaque para o Ramal da Copa e o Terminal Cosme e Damião; e a Arena Pernambuco, inaugurada ainda em 2013, para a Copa das Confederações[214].

Ainda assim, outros grandes empreendimentos foram implantados no local usando o *slogan* Cidade da Copa entre 2012 e 2014 (Tabela 2 e Figura 4). p. 2204

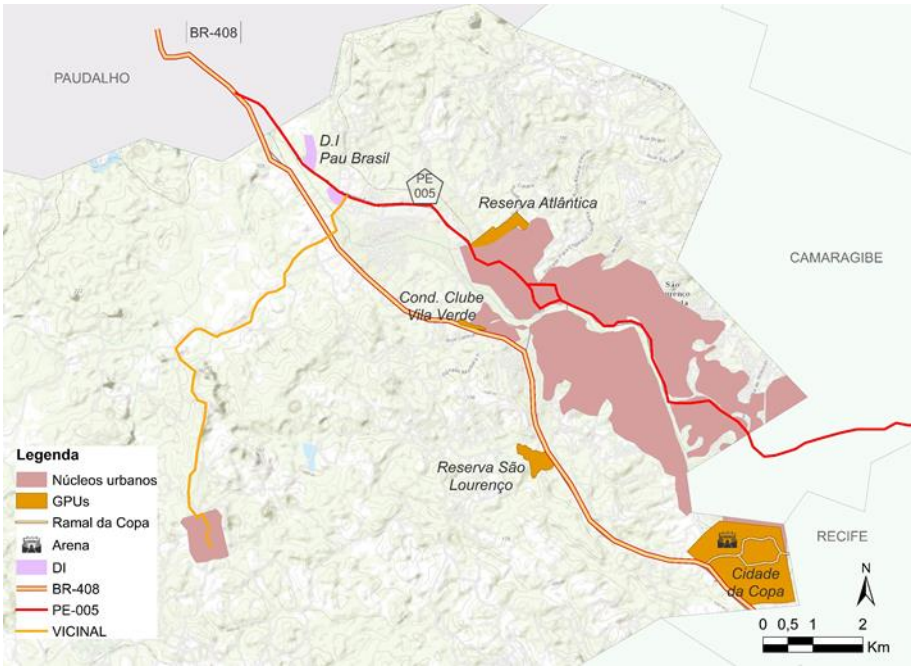
Tabela 2 – Grandes empreendimentos anunciados para São Lourenço da Mata.

	EMPREENDIMENTO	RESPONSÁVEIS	Uhs	STATUS
1	Reserva São Lourenço	Pernambuco Construtora	2048	Oferta
2	Cidade da Copa	Organização Odebrecht	9000	Projeto
3	Residencial Vila Verde	VL Construtora	432	Oferta
4	Reserva Atlântica	Nacional Empreendimentos	1616	Oferta

Fonte: Sítios eletrônicos e anúncios publicitários, 2016.

[214] No ano de 2016, o mesmo Consórcio, liderado pelas Organizações Odebrecht, teve rompido seu contrato com o Governo Estadual, o qual passou a assumir o controle da Arena Pernambuco. O rompimento foi orientado após análises dos déficits acumulados nos anos de 2013, 2014 e 2015, em virtude de apenas um dos três times grandes de futebol do Estado ter estabelecido contrato jogando suas partidas na Arena (GOVERNO DO ESTADO, 2016a).

Figura 4 – Localização dos grandes empreendimentos em São Lourenço da Mata.



Fonte: Elaboração própria, 2017.

No caso de São Lourenço da Mata, as construtoras que se interessaram pelo mercado da área, com exceção do caso já abordado da Odebrecht, foram as que detinham experiências mais localizadas em Pernambuco e aproveitaram as facilidades de crédito oferecidas pelo programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV) com vistas a atender um mercado de renda média a baixa, as quais tiveram boas vendas até o início da crise econômica em 2015.

Salienta-se que ainda que não apresentem um sistema financeiro consolidado a nível municipal, as intervenções que vêm ocorrendo incorporam o *modus operandi* do momento atual, e estabelecem parcerias em outras escalas e com empresas mais ou menos integradas ao capital financeiro.

De modo que os impactos dessas alterações levantam preocupações, exatamente pelas condições já explicitadas desses municípios, territórios ambientalmente frágeis, desigualdades sociais que se ampliam ao longo das décadas de crescimento dos respectivos municípios, e que se espacializam revelando um espaço fragmentado social e espacialmente.

OS NOVOS (E VELHOS) ATORES PRODUTORES DO ESPAÇO

A corrida pela disputa do excesso de liquidez de capital que se apresentava, em meados dos anos 2000, acarretou reformulações nos agentes produtores do espaço urbano, em busca de ampliar as possibilidades de ganho e se inserir de maneira mais consolidada no cenário de financeirização que se apresentava. Para argumentar essas questões são retomadas as categorizações dos agentes produtores do espaço, postas por Côrrea (1989), bem como são observadas as coalizões entre eles e os novos arranjos institucionais identificados.

Nos municípios em que os estudos foram aprofundados, observou-se que os **proprietários dos meios de produção**, os quais frequentemente são também os maiores consumidores do espaço, são os grandes produtores de cana-de-açúcar, principal atividade agrícola produtiva em ambos os casos. No entanto, os ganhos com essa atividade já não registram grandes margens de lucro e revela períodos de instabilidade, em virtude de fatores externos com frequência.

Como exemplo, têm-se os casos identificados em Goiana dos grupos Cornélio Brennand e do grupo sob comando de Ricardo Brennand, os quais já vinham dinamizando suas atividades econômicas, para além das relacionadas ao engenho, e começaram a perceber as novas possibilidades do setor imobiliário, a partir da mudança na legislação, que transformou áreas rurais em áreas urbanas, garantindo maior lucro com a valorização da terra urbana.

Nessa situação exposta, pode-se inferir que eles passam de proprietários dos meios de produção, para proprietários fundiários, e em dadas circunstâncias, para promotores imobiliários, transitando por várias áreas de atuação, a depender do interesse. Já em São Lourenço da Mata, os proprietários dos meios de produção têm se mantido, de modo que não se identifica mudanças significativas nesse setor.

No caso dos **proprietários fundiários,** visam obter mais renda da terra, seja por venda ou arrendamento para fins comerciais, residencial de luxo ou que possibilitem maiores retornos. Para tanto, são os que possuem maiores interesses na extensão da porção urbana, haja vista que é um terreno mais caro que o rural e que permitem mais possibilidades construtivas, de modo que tendem a pressionar o Estado para alcançar essa condição.

Em Goiana, os proprietários fundiários, inclusive os que migraram para essa categoria nos anos 2000, aproveitaram o crescente interesse do mercado imobiliário com foco nos condomínios, cidades e bairros planejados para comercializar suas terras, bem como em dadas situações, seguiram também para a categoria de promotores imobiliários, promovendo eles mesmos os grandes projetos urbanos.

Por outro lado, em São Lourenço da Mata, observa-se que um dos grandes proprietários de terra, é o próprio Estado, nesse caso, na figura do Governo Pernambucano, o qual detém muitas das terras que foram de antigos engenhos, cabendo a ele a decisão de colocar essas terras à disposição de grandes empresas para incentivar a dinamização econômica por meio da indústria, utilizando-se para tanto do instrumento de doações com encargos.

Ainda analisando os proprietários fundiários, adota-se a formulação de Fix (2007) que recorre a dois sociólogos americanos Logan e Molotch para explicar características diferenciadas nos tipos de agentes, que se divide em: o passivo – o proprietário que vende quando percebe uma oportunidade de lucro; o ativo – aquele que analisa as condições futuras para identificar situações convenientes para a venda; e o estrutural – o qual atua intervindo para gerar as mudanças necessárias para alcançar maior lucro. Ou seja, além da diversidade de agentes, é importante observar que dentro de um mesmo grupo de atores, podem ser identificadas diferentes formas de atuação.

Neste caso, tanto em Goiana quanto em São Lourenço, verifica-se a ocorrência de proprietários fundiários e promotores imobiliários dos três tipos. O tipo passivo é representado pelos pequenos proprietários de terra, que adquirem para usufruto, mas encontram na venda uma opção de lucro oportuno. O tipo ativo, que atua muitas vezes

com base em informações privilegiadas, ou por estar presente em obras e intervenções em que há uma expectativa de valorização, possibilitando a aquisição de terreno a preço bem mais baixo, e repassando após a valorização do mesmo, a preços mais elevados, ou ainda a exemplo da GL Empreendimentos em Goiana, que atua ora como promotor imobiliário no setor industrial ora no residencial, percebendo o potencial de demanda gerado por uma ou outra atuação.

Em São Lourenço da Mata destaca-se a movimentação dos proprietários fundiários e promotores imobiliários, que ao perceberem as novas possibilidades em torno do município, com o anúncio da Arena Pernambuco e Cidade da Copa, lançaram-se em um mercado que se apresentava apático há alguns anos, aproveitando-se também do cenário que se cristalizava pelos incentivos do programa habitacional MCMV.

Já no que se refere ao tipo estrutural, o Estado tem sido o principal agente nesse sentido, quando se comporta como proprietário fundiário, promotor imobiliário ou como o próprio Estado, o que será abordado adiante, mas algumas empresas também assumem esse papel ao oferecer parte do seu empreendimento a órgãos institucionais como o caso do Consórcio Paradigma em Goiana, que tentou viabilizar uma Unidade de pronto Atendimento (UPA) e ao não conseguir, cedeu terreno ao Tribunal de Justiça de Pernambuco a fim de acelerar as condições de valorização e ampliação de interesse da área.

Os **promotores imobiliários,** que já vêm sendo discutidos, são os que atuam em uma ou mais das cinco etapas do ciclo imobiliário: incorporação, financiamento, análise de viabilidade, construção e comercialização. No cenário recente e nos municípios objeto do recorte de estudo viu-se que é frequente a busca pela formalização de consórcios, *joint ventures,* SPE, a fim de potencializar essas funções dentro de um grande grupo, além de ampliar o fundo de capital – já que diferente de outras construtoras atuantes na RMR, não possuem capital aberto na bolsa de valores – acima de tudo, quando se trata dos GPUs de maior magnitude, como a Cidade Atlântica (Consórcio Atlântica), *Northville* (Consórcio Paradigma), VVP (Grupo Cornélio Brennand) e a Fiat (Grupo FCA), todos em Goiana.

No caso de São Lourenço da Mata, as formações de consórcios não têm sido uma constante, com a única exceção o consórcio Arena para a pretendida Cidade da Copa. As construtoras atraídas para o município apostaram em grandes empreendimentos, mas voltados a um público de média renda, contando com os subsídios do MCMV que tornaram essas demandas mais solváveis, e talvez, por isso, não necessitaram se unir às outras empresas para viabilizar as ações propostas.

Nesse contexto, salientam-se ainda mudanças nas empresas que buscam centralizar todas essas 5 etapas, a exemplo do Grupo de Investimentos Bom Negócio, em Goiana, que não conta com a avaliação de bancos para o financiamento, assumindo essa etapa diretamente junto ao cliente e, consequentemente, os riscos. Há então, uma reconfiguração de determinadas empresas, com vistas a ter maior controle nesse cenário financeirizado.

Como resultado, destaca-se a autonomia crescente e o poder de decidir sobre investimentos e áreas de valorização do município, pressionando o Estado para atender suas demandas, para que não perca aquele investidor. Do mesmo modo, pode não atender às expectativas do Estado, deixando-o à mercê de outras soluções, como

quando o Consórcio Arena, após análise de viabilidade, decidiu pela não implantação da Cidade da Copa, em 2015, pois o estudo apontava que o mercado imobiliário já não era mais favorável para o GPU e em seguida, pelo rompimento do contrato com o Governo Estadual, o qual passou a assumir o controle da Arena Pernambuco.

No que se refere ao agente **Estado**, vê-se que permanece como um agente muito importante, com maior ou menor autonomia, a depender dos níveis: federal, estadual e municipal, é o responsável por criar as condições de reprodução do capital no espaço pelos demais agentes, e com isso, por manter a economia girando, bem como, realizar a captura da mais-valia urbana e aplicar, além de dirimir possíveis conflitos entre agentes.

O agente Estado, em qualquer nível, é aquele que através da política urbana reorganiza as relações e o espaço urbano, mas no contexto atual, em virtude das urgências impostas, não tem havido tempo para o planejamento amplo, a longo prazo, de modo que se recorre a mudanças pontuais na legislação, especialmente, no âmbito municipal, as quais produzem grandes impactos e implicações no processo de urbanização como um todo, e podem ampliar desigualdades socioespaciais existente, já que as prioridades são redefinidas para atender as demandas do mercado.

Desse modo, a participação do Estado, em nível municipal, tem se restringido essencialmente a mudanças nos parâmetros urbanísticos, tanto em Goiana quanto em São Lourenço da Mata. Além disso, destacam-se os novos arranjos institucionais orientados pelo Estado e evidenciados pela formação de várias PPPs e a formação de agências próprias, exclusivamente para lidar com os projetos de grande porte e regulamentá-los, como exemplos têm-se nos municípios estudados a AD-Goiana e a SECOPA, esta última extinta em 2014. O que se chama atenção nesses novos arranjos, é que costumam criar regime de exceção, deslocados da política urbana abrangente, e novamente, atendem prioritariamente aos anseios das empresas, do mercado, e só em segundo plano, as necessidades da população.

Por fim, salienta-se ainda a função de dirimir conflitos do Estado. Muitos dos agentes tendem a formar coalizões que servem, dentre outros fatores já destacados, para minimizar conflitos e passar uma maior confiabilidade aos futuros clientes. No entanto, não se tornam imunes a ocorrência dos mesmos, como mencionado o impasse entre os grupos FCA da Fiat e o Consórcio Atlântica, quando da intenção de localização de uma cidade planejada ao lado das instalações da fábrica Fiat, tendo sido acatada a decisão pelo Consórcio após intervenção estatal.

Quando se trata **dos grupos sociais excluídos,** apontam-se as remoções involuntárias, justificadas pelo interesse coletivo e midiatizada como intervenções para o desenvolvimento da cidade, como aconteceu no local em que se implantou a Arena Pernambuco, que por meio das coalizões políticas, apresenta como proposta que traria benefícios a todos, arrefecendo grupos outrora organizados, com destaque os que tinham como referência as grandes conquistas do Recife, no que se referia a conquista do direito de permanência em áreas ocupadas, quando não ofereciam riscos aos seus habitantes.

Assim, embora os agentes sejam os mesmos, eles se reconfiguram assumindo novos papéis, trazem inovações, transitam entre as várias categorias, conforme as possibilidades de lucro, e situações que já não eram tão recorrentes no contexto dos

anos 1990 e 2000, como as remoções, voltam a pressionar exatamente os agentes mais fracos em todo esse processo.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel B. Corporate financialization. In: CASTREE, N. et al. (eds) The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology. Oxford: Wiley, 2015.
ARANTES, Pedro. Um retorno à acumulação primitiva. A viagem redonda do capitalismo de acesso. Reportagem. N.58, jul, 2004.
BARROS, Daniel Chiari; PEDRO, Luciana Silvestre. As mudanças estruturais do setor automotivo, os impactos da crise e as perspectivas para o Brasil. BNDES Setorial, n. 34, setembro de 2011.
CAMAROTTO, Murillo. Fiat desiste de Suape e vai para Goiana. VALOR econômico. 29 jul. 2011. Disponível em http://www.valor.com.br/arquivo/901031/fiat-desiste-de-suape-e-vai-para-goiana. Acesso: 30 out. 2015.
CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.
CONDEPE/FIDEM. Desafios metropolitanos – cidade metropolitana: realidade e utopia. 10 Jun. 2014. Disponível em http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=3104136&folderId=13991739&name=DLFE-67524.pdf. Acesso em 14 out. 2016.
CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. Ed. Ática: São Paulo, 1989.
COSTA, Heloisa Soares M; MENDONÇA, Jupira Gomes. Breve trajetória de ideias acerca da dinâmica imobiliária urbana. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloisa Soares M. (Org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.
FERNANDEZ, Rodrigo; AALBERS, Manuel. Financialization and Housing: between globalization and varieties of capitalismo. In: AALBERS, Manuel. The financialization of housing: a political economic approach. New York: Routledge, 2016.
FIX, Mariana. São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.
GOVERNO DO ESTADO rompe contrato com a Odebrecht e assume a arena Pernambuco. Estadão. São Paulo, 10 jun. 2016. Disponível em: http://esportes.estadao.com.br/noticias/futebol,governo-estadual-rompe-contrato-com-a-odebrecht-e-assume-a-arena-pernambuco,10000056503 Acesso em 12 nov. 2016a.
GOVERNO DO ESTADO. PIB de Pernambuco apresenta crescimento superior ao do Brasil. Disponível em http://www.pe.gov.br/blog/2013/03/11/pib-de-pernambuco-apresenta-crescimento-superior-ao-do-brasil/. Acesso 17 de out. 2016b.
HARVEY, David. O enigma do capital e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.
HARVEY, David. Os limites do Capital. São Paulo: Boitempo, 2013.
IBGE. Síntese de indicadores. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015.

IBGE. Síntese de indicadores. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016.
LESSA, Marcos. Cidade da Copa – 1ª Smart City da América Latina. 2012. 31 slides: color
MATTOS, Carlos A. de. Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. Nueva Sociedad. Nº. 212, pp.82-96., nov.- dez. 2007.
PIRES, ADVOGADOS E CONSULTORES. Relatório de Impacto Ambiental – RIMA Projeto Cidade da Copa. Recife: 2012.
POLO AUTOMOTIVO Jeep é inaugurado em Pernambuco para atender a América Latina. Fiat, 28 abr. 2015. Disponível http://www.fiat.com.br/mundo-fiat/novidades-fiat/institucional/polo-automotivo-jeep-e-inaugurado-em-pernambuco-para-atender-a-america-latina.html. Acesso 12 mar. 2016.
RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção de espaço em Fortaleza. Tese de doutorado – FAUUSP, São Paulo, 2012.
SÃO LOURENÇO DA MATA. Relatório Plano Diretor. São Lourenço da Mata: 2006.
SINGER, Paul. Para entender o mundo financeiro. São Paulo: Contexto, 2000.

NOVOS ARRANJOS DE GESTÃO COMPARTILHADA NA METRÓPOLE
SALVADOR E SEUS IMPACTOS NA GOVERNANÇA:
O CASO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO HOSPITAL DO SUBÚRBIO

Maina Pirajá Silva

Universidade Católica do Salvador. Pós-doutoranda (PNPD/CAPES) e Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social. Grupo de estudos de Áreas Metropolitanas (GAM)/UCSAL.
Núcleo Salvador do INCT Observatório das Metrópoles.
E-mail: maina.silva@ucsal.br.

Silvana Sá de Carvalho

Universidade Católica do Salvador. Pós-doutora em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social. Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social. Grupo de estudos de Áreas Metropolitanas (GAM)/UCSAL. Núcleo Salvador do INCT Observatório das Metrópoles.
E-mail: silvana.carvalho@ucsal.br.

Marcos José dos Santos de Oliveira

Universidade Católica do Salvador. Licenciado em Geografia. Aluno do curso de Bacharelado em Geografia. Grupo de estudos de Áreas Metropolitanas (GAM)/UCSAL.
E-mail: marcos.geogra@hotmail.com.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo identificar e analisar os agentes que estão envolvidos, direta e indiretamente, na parceria público-privada (PPP) do Hospital do Subúrbio, em Salvador, bem como investigar a responsabilidade desses na agenda das políticas públicas do serviço de saúde e seus impactos no sistema de governança da metrópole. Para a execução do trabalho, foram realizados levantamentos bibliográficos e coletas de dados sobre esse arranjo e suas normatizações e leis, em sites oficiais do governo do estado e federal, e do consórcio parceiro, além de matérias de jornais e observações in loco. Os resultados mostraram que existe uma heterogeneidade de agentes públicos e privados envolvidos na concessão e que estes formam uma estrutura de poder dinâmica e com escalas de atuação predominantemente local e metropolitana. Os resultados também evidenciaram que esse tipo de parceria trouxe maiores responsabilidades para os agentes do setor público e que a PPP analisada tem se mostrado importante na provisão dos serviços prestados à população, mas existem também críticas à parceria e riscos associados a ela.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, com a crise fiscal e financeira, o Brasil vem passando por inúmeras transformações econômicas e socioespaciais. Reflexo das fragmentações política e institucional, das ineficientes relações intergovernamentais e dos avanços dos arquétipos que orientam o neoliberalismo e apoiam o fortalecimento da ação dos mercados.

Esse processo trouxe uma redefinição da agenda pública e fez surgir emergências para configurar novos arranjos institucionais articulados entre o Estado e os agentes privados, alterando, assim, as relações de poder na gestão e no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas, formando distintas e, muitas vezes, hegemônicos arranjos de poder.

Entre esses arranjos, destacam-se os consórcios públicos, concessões comuns, operações urbanas consorciadas (OUCs) e as parcerias público-privadas (PPPs), que são o alvo dessa pesquisa.

Integrante da agenda neoliberal, as parcerias público-privadas são acordos que têm como objetivo principal atrair o setor privado para investir em áreas de carências, sobretudo em setores de infraestrutura e serviços públicos. No setor de saúde, a influência dos agentes privados que envolvem essas concessões vem crescendo de maneira rápida, principalmente em áreas metropolitanas no Brasil, o que impacta a governança urbana.

Diante destas questões, esta pesquisa teve como objetivo analisar os agentes que estão envolvidos, direta e indiretamente, na parceria público-privada do Hospital do Subúrbio, em Salvador, bem como investigar a responsabilidade desses na agenda das políticas públicas que compreendem essa PPP e responder as seguintes questões: Quem elabora? Quem incentiva? Quem constrói? Quem financia? Quem paga o financiamento? Quem paga a concessão? Quem opera? Quem decide? Quem controla? E quem orienta o crescimento? Além de ponderar sobre os impactos no sistema de governança da metrópole.

Em relação aos aspectos metodológicos, a pesquisa traz uma abordagem qualitativa, tendo como métodos de procedimentos — monográfico, trabalhando com o

estudo de caso da parceria público-privada do Hospital do Subúrbio, em Salvador; e o método comparativo, a fim de obter diferenças e semelhanças entre os diversos agentes envolvidos nesse arranjo.

Para a execução do trabalho, foram realizadas pesquisas bibliográficas e levantamentos históricos e geográficos para a construção dos pressupostos conceituais. Em seguida, foram feitas revisões documentais das normatizações e leis sobre as parcerias público-privadas, e análise dos documentos oficiais do projeto da PPP do Hospital do Subúrbio, além de matérias de jornais e observações *in loco*.

A GOVERNANÇA VOLTADA AO EMPREENDEDORISMO URBANO E AS NORMATIZAÇÕES DAS PPPS

As políticas de desenvolvimento urbano no país, sobretudo a partir da década de 1980, estiveram sob a influência dos paradigmas neoliberais. Isso trouxe um novo enfoque em relação à governança voltada sobre o empreendedorismo urbano, ou seja, na atração de investimentos privados e criação de condições favoráveis aos interesses das corporações com miríade de investimento e inserção do urbano nos circuitos de acumulação (RIBEIRO, 2017).

Para Molotch (1976) e, posteriormente, Logan e Molotch (1987), a cidade tornou-se uma máquina de crescimento. Consequentemente, essa forma de pensar a cidade terminou servindo para aumentar as rendas e reter riquezas para aqueles que estão em condições de se beneficiar, sobretudo as elites locais que formam coalizões pró-crescimento dominantes, tanto em termos ideológicos como estruturais.

As coalizões são arranjos de poder, temporários ou não, que objetivam manter e ampliar uma agenda de investimentos públicos, direcionando-os ao crescimento econômico privado (RIBEIRO, 2017), e sua durabilidade é sempre almejada pelos diferentes agentes. Os agentes aqui são considerados como aqueles que vão empreender ações no regime de produção e transformação da cidade.

Assim, a coalização pró-crescimento é constituída para acelerar as interferências em uma determinada cidade, articulando diversos agentes homogêneos ou heterogêneos, mas que têm o mesmo interesse: o ganho econômico, isto é, transformar uma agenda pública em uma agenda particular. Dessa forma, os agentes privados estão implementando atividades que por muito tempo eram consideradas necessariamente públicas (MOLOTCH, 1976).

Essas coalizões articulam-se mediante projetos que resultam em ganhos econômicos e podem atuar de formas diferenciadas nesse arranjo de poder por meio de seus interesses (STONE, 1993).

Diante disso, os arranjos interfederativos estão cada vez mais sendo utilizados para formular e implementar políticas públicas, sobretudo em áreas metropolitanas, estabelecendo, portanto, o planejamento e gestão dessas cidades sob a ótica empresarial, ou seja, transferindo riquezas e oportunidades para grupos rentistas.

Com ênfase, de acordo com Marques (2016, p. 29), o setor privado sempre ocupou papel de destaque nas políticas urbanas, executando tarefas específicas sob contrato, ligados a serviços de construção, incorporação e produção da terra. Atualmente, a participação desse setor aumentou ainda mais, por meio de novos arranjos institucionais.

O setor privado também vem acumulando muita influência e poder político por meio de suas conexões com os agentes políticos. Isso ocorre mediante financiamento de campanhas políticas e até por intermédio de corrupção (MARQUES, 2016).

Os participantes desses arranjos desfrutam de domínio para exercer o poder sobre a agenda das políticas públicas locais, e suas relações de cooperação se convertem na proteção de uns aos outros sob qualquer ameaça (CASELLAS, 2006).

Assim, os empresários locais são os principais partícipes da política urbana, sobretudo aqueles que visam à provisão de investimento em propriedades, desenvolvimento e financiamento imobiliário (LOGAN; MOLOTCH, 1987).

Porém, muitas empresas transformaram-se em grandes grupos econômicos estabelecidos com uma lógica que visa lucro, juros e renda. “Esta nova forma de organização empresarial transforma as empresas em uma plataforma de negócios gerida por uma *holding*[215] [...]” (RIBEIRO, 2017, p. 49) e estas estão cada vez mais presentes nos arranjos institucionais.

Nesse sentido, os agentes públicos estão investindo e atraindo o máximo de capitais para implementar esses arranjos, recorrendo ao apoio e financiamento do setor privado para a provisão de políticas públicas, abrindo vantagens e concessões cada vez maiores para grupos rentistas, inclusive com poder decisório. Para isso, os agentes públicos estão modificando o seu aparato regulatório, criando instâncias para abrigar a financeirização com menores barreiras à ação do capital.

Nesse contexto, as parcerias público-privadas, que são a base deste estudo, foram normatizadas pela Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a licitação e contratação desse tipo de arranjo entre entes federados (União, estados, municípios e o Distrito Federal) (BRASIL, 2004).

Os contratos com os parceiros privados envolvem o pagamento de contraprestações por parte do parceiro público, parcial ou total. Por lei, esses contratos só podem ser realizados com valor igual ou superior a R$ 20 milhões e não podem ter prazo de prestação inferior a 5 anos e nem superior a 35 anos, envolvendo ainda ocasional prorrogação. Desse modo, esse tipo de parceria se restringe a ações de alta prioridade e que requeiram grandes investimentos. Seu pagamento está condicionado à prestação do serviço pelo parceiro privado, segundo padrões pré-definidos em contrato.

As parcerias existentes no Brasil são basicamente de dois tipos: (i) patrocinadas — que são utilizadas as contraprestações pecuniárias do parceiro público e o pagamento pelos usuários sobre o serviço prestado; e (ii) administrativa — que a única fonte de renda são das contraprestações do parceiro público (BRASIL, 2004, não paginado).

Para o Estado da Bahia esse processo se iniciou com o Programa de Parcerias Público-Privadas criado através da Lei n. 9.290, de 27 de dezembro 2004 (BAHIA, 2004). O projeto foi instituído pelo na época governador do estado, Paulo Souto (PFL).

A lei do estado é semelhante à lei federal anteriormente mencionada, mas diferencia-se ao propor mecanismos para não comprometer o equilíbrio fiscal do estado. Os prazos dos contratos seguem os mesmos padrões da lei federal.

[215] Empresa que detém ações majoritárias de outras empresas, centralizando, assim, o controle sobre elas.

Ainda no final de seu mandato, em 2006, Paulo Souto chegou a firmar a primeira PPP da região Nordeste, a segunda do Brasil — o Emissário Submarino (Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe). Outras parcerias existentes na Região Metropolitana de Salvador e estabelecidas pelo governo do estado foram executadas nos governos subsequentes de Jaques Wagner (PT), com 4 parcerias, e Rui Costa (PT), com 2.

Na Bahia, foi criado ainda o Conselho Gestor do Programa de PPP do Estado da Bahia, que é um órgão deliberativo, com competência para aprovar projetos de parcerias e deliberar para o governador; supervisionar a fiscalização e execução das parcerias; opinar sobre alterações nos contratos; e propor diretrizes (BAHIA, [2018]).

Além do Conselho Gestor, foi instituída a Secretaria Executiva do Programa de PPP, órgão de apoio ao Conselho, subordinada ao secretário da Fazenda, que coordena e articula os órgãos da administração pública e os parceiros privados (BAHIA, [2018]).

O governo também criou sua própria garantia de pagamento das contraprestações pecuniárias às concessionárias. O mecanismo desta garantia ocorre da seguinte forma: nos valores recebidos pelo estado a partir do Fundo de Participações dos Estados (FPE), repassado pela União por meio do Banco do Brasil (Agente de Pagamento), há um travamento de 18% desse repasse (Lei Estadual 11.477/2009). Em seguida, esse valor é transferido para a conta da Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (Desenbahia), que é uma instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado da Bahia, conta essa operada pelo Banco do Brasil. A Desenbahia então autoriza o Banco do Brasil, em um negócio do tipo Guarda-Chuva[216], a transferir o pagamento das contraprestações firmadas em contrato com as concessionárias, e o excedente é devolvido ao Tesouro do Estado da Bahia (BAHIA, 2009).

Além disso, o governo instituiu um Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP) (Lei Estadual 12.610/2012), que tem por objetivo prestar garantias de pagamento de obrigações pecuniárias tomadas pela administração direta ou indireta do governo, a partir das PPPs (DESENBAHIA, 2015). O governo ainda integralizou cotas de garantia no valor de R$ 250 milhões. O FGBP tem natureza privada e patrimônio próprio. É administrado, gerido e representado pela Desenbahia.

A PPP DO HOSPITAL DO SUBÚRBIO E INTERAÇÕES DOS PRINCIPAIS AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

O Hospital do Subúrbio (HS), de perfil de urgência e emergência de alta complexidade, está localizado em Periperi, bairro populoso e pouco favorecido de Salvador. Possui localização estratégica, pois encontra-se próximo à BA-528 e à rodovia BR-324 (principal linha de acesso ao interior da Bahia).

Sua construção foi realizada pelo governo do estado. Na base do projeto executivo, utilizou-se a mesma planta do Hospital Regional de Barreiras, criada pela empresa privada Globo Engenharia e Arquitetura. O terreno foi comprado pelo estado no valor de R$ 600 mil e algumas famílias que viviam em barracos no local foram retiradas e indenizadas no valor total de R$ 40 mil (CARRERA, 2014).

[216] Contrato do tipo Guarda-Chuva — abertura de conta corrente, separado das outras contas de titularidade da Desenbahia, para pagamentos das contraprestações às concessionárias realizados pelo Agente de Pagamento (Banco do Brasil), por meio de procuração outorgada pela Desenbahia.

O hospital começou a ser construído em 2008 pela MRM Construtora. Teve problemas com a licença ambiental, sobretudo por estar situado a alguns metros da Reserva Ambiental da Bacia do Rio do Cobre, o que atrasou a obra em 4 meses. A construção também foi interrompida, ainda na fase de terraplanagem, porque foram descobertos tonéis de lixo químico enterrados no local. Para sua retirada, foi contratada a empresa Cetrel. A obra foi retomada em janeiro de 2009 (CARRERA, 2014).

Assim, o investimento total para a construção do HS consistiu cerca de R$ 54 milhões de dinheiro público. Nas imagens da Figura 1, são evidenciadas a área ocupada pelo Hospital do Subúrbio, sua construção e estágio atual.

Pensando na gestão, operação e aparelhamento do hospital, o governo do estado preferiu o tipo de concessão de parceria público-privada (a primeira de saúde no Brasil). Isso ocorreu após o Secretário Geral de Saúde na época, Jorge Solla, visitar a Espanha para obter informações sobre PPPs voltadas à saúde.

No Hospital do Subúrbio, a estruturação do projeto contou com o Conselho Gestor do Programa de PPP do Estado da Bahia e a Secretaria Executiva do Programa de PPP, anteriormente citados, e foi constituído um Grupo Executivo Intersetorial. Esse tipo de grupo é padrão nas parcerias do estado. O grupo foi coordenado, principalmente, pela Secretaria de Saúde (SESAB) e pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ), e composto ainda pela Secretaria da Administração (SAEB), Secretaria do Planejamento (SEPLAN), Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e pela Casa Civil.

Figura 1 – Evolução da construção do Hospital do Subúrbio

Fonte: Google ([2018]).

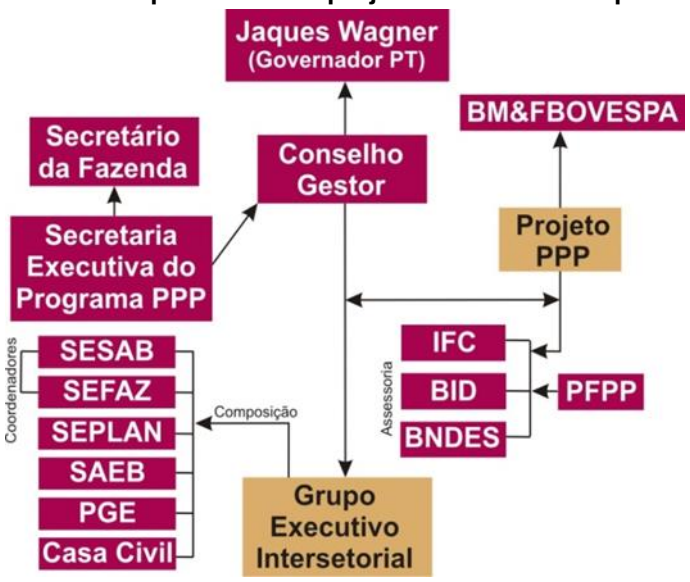
Para a modelagem do projeto, foi firmado convênio de consultoria com o Brazil PSP Development Program[217] composto pelo International Finance Corporation (IFC) (braço do Banco Mundial), Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Ressalta-se que para a construção e projeto dessa PPP foram contratados, pelo governo e pelo Brazil PSP Development Program, diversos agentes para elaborar relatórios técnicos: Prof. Dr. Gilson Calemam[218] (Metas quantitativas e indicadores de desempenho), Cosmos Engenharia e Planejamento (Plano de Recuperação de Áreas Degradadas), Planos Engenharia (Estudo de Impacto de Vizinhança) e Urbe Planejamento (Estudo de Acessibilidade).

Com o projeto pronto e aprovado pelo governador, foi aberta consulta pública e, logo após, a contratação da BM&FBovespa para o leilão.

Em face ao exposto acima, em resumo, o mecanismo de criação dessa parceria pode ser observado na Figura 2. Ressalta-se que o projeto de concessão foi realizado na gestão do ex-governador do estado Jaques Wagner.

Figura 2 – Mecanismo que envolve o projeto de PPP do Hospital do Subúrbio



Elaboração: Autores.

O IFC, o Banco do Nordeste Brasil S/A (BNB) e o BNDES divulgaram carta de manifestação de interesse (carta conforto) em prestar apoio financeiro ao consorciado vencedor da licitação.

[217] O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) firmaram acordo [...] para a criação de um programa que visa destinar recursos financeiros e técnicos à estruturação e modelagem de projetos de infraestrutura na modalidade de concessões públicas e Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil e na América do Sul. O programa, denominado Brazil PSP Development Program [...] [criou] um fundo, com aporte inicial de US$ 3,99 milhões, constituído pelo BNDES, por meio da BNDESPAR (US$ 1,99 milhão), IFC (US$ 1 milhão) e BID (US$ 1 milhão). Esses recursos [estão sendo aplicados] [...] no financiamento dos trabalhos e serviços de estruturação técnica dos projetos. Está previsto aporte adicional de recursos, no valor de US$ 8 milhões, fazendo com que o fundo alcance total de US$ 11,99 milhões. O aporte adicional ocorrerá quando 75% dos recursos iniciais forem desembolsados. (BNDES, 2007, não paginado).

[218] Médico sanitarista e especialista em Gestão Hospitalar, vinculado à Faculdade de Medicina de Marília.

No leilão, duas concessionárias apresentaram propostas: a Prodal Saúde S.A., composta pelas empresas Promédica Patrimonial S.A. e Dalkia Brasil S.A., e o consórcio Salvador Saúde, formado pela SMA Empreendimentos e Participações S.A. e a Facility Participações Ltda.

Porém, o consórcio Salvador Saúde apresentou uma proposta econômica irregular, acima do limite do teto definido em edital, e foi desclassificado (CARRERA, 2014). Diante disso, o consórcio Prodal Saúde, Sociedade de Propósito Específico (SPE), foi o vencedor da licitação, sem concorrência efetiva. O contrato de concessão, do tipo administrativo, foi assinado em maio de 2010, e o hospital iniciou atendimento em setembro do mesmo ano. Condicionado em contrato, a Prodal Saúde teve que reembolsar a BM&FBovespa pelo leilão, e o governo do estado e o IFC pela modelagem do projeto. Foram pagas as quantias de R$ 400.000,00, R$ 350.000,00 e US$ 1.000.000,00, respectivamente.

Analisando as empresas que fazem parte do consórcio vencedor, destaca-se o Grupo Promédica, maior empresa de saúde do Estado da Bahia. Tem como principais sócios José Oliveira e Tereza Valente (viúva do fundador da Promédica Jorge Valente Filho e ex-nora de Jorge Valente, médico que criou a Escola Bahiana de Medicina e Saúde Pública) e fazem parte da elite local. Estes, que são cônjuges, são ainda sócios de diversas empresas no estado, sobretudo ligadas ao setor de saúde, como o Hospital Jorge Valente, Hospital da Cidade, o laboratório DATALAB e a operadora de planos de saúde.

A Dalkia do Brasil, de capital francês, foi apresentada à Promédica pela Siemens (empresa alemã). O interesse da Siemens era fornecer alguns equipamentos de diagnóstico por imagem ao hospital (CARRERA, 2014). Em 2013, a Dalkia do Brasil foi comprada pela Vivante, empresa criada pelos fundos de investimentos Axxon Group (do Brasil) e Marceau Finance (de capital francês) e por investidores minoritários.

A participação da Promédica na empresa Prodal Saúde é maior que a da Vivante. A participação da primeira empresa corresponde a 70%, ficando responsável pela parte assistencial, administrativa e de contratação de pessoal. A segunda empresa, com 30%, ficou responsável pela operação das instalações e da parte tecnológica do hospital.

O consórcio Prodal Saúde investiu, inicialmente, o equivalente a R$ 36 milhões. O financiamento para a operação da concessão foi feito junto ao BNDES e é de inteira responsabilidade da concessionária. Foi financiado o montante de R$ 54 milhões.

A unidade apresenta, segundo a Prodal Saúde ([2018], não paginado):

> [...] moderno parque de medicina diagnóstica com bioimagem (radiologia digital, ultrassonografia, ecocardiografia, endoscopia digestiva e respiratória, tomografia e ressonância magnética) e laboratório de análises clínicas. Possui centro cirúrgico com seis salas operatórias e 13 leitos de recuperação pós-anestésica, [...], e um ambulatório destinado ao atendimento de pacientes egressos. Ao todo, são 373 leitos, sendo 253 leitos de internação hospitalar em enfermaria e 60 em terapia intensiva, distribuídos esses últimos em dez leitos de UTI pediátrica e 50 leitos para pacientes adultos. A unidade possui ainda 60 leitos sob regime de assistência domiciliar. O hospital dispõe de uma equipe de 1.601 funcionários, incluindo enfermeiros, técnicos

> de enfermagem, fisioterapeutas, demais profissionais de áreas técnicas, serviços de apoio, administração e corpo diretivo. Também conta com um corpo clínico composto por 356 médicos das mais diversas especialidades.

A modalidade do contrato é do tipo "bata branca", ou seja, a concessionária é responsável tanto pela gestão predial e aparelhamento, quanto pelo atendimento médico. O prazo de concessão é de dez anos e poderá ser prorrogado por igual período uma única vez, ou por menor período mais de uma vez, mas no limite de mais dez anos. No final do contrato, todos os bens que integram o hospital terão que ser revestidos ao governo do estado.

O valor total do contrato é de R$ 1.035.000.000,00 (um bilhão e trinta e cinco milhões de reais), com base no valor do pagamento das contraprestações anuais máximas que estão sendo pagas pelo governo. Contudo, até o final do contrato esse valor vai aumentar, pois houve aditivos no contrato para reequilíbrio econômico financeiro. Assim, a contraprestação mensal hoje é de R$ 16.835.111,33, e só no final de 2018 o valor anual total das despesas chegará a R$ 200.560.048,20. A fiscalização do contrato é auxiliada pelo Verificador Independente Accenture do Brasil Ltda.

OS IMPACTOS NO SISTEMA DE GOVERNANÇA URBANA

A governança se refere à capacidade de um determinado governo em exercer seu poder e suas funções através de políticas, programas e projetos. Para isso, é preciso um forte entrosamento entre as esferas do governo, o meio empresarial e as organizações sociais (SILVA; SILVA; SILVA, 2016).

Por outro lado, as dificuldades no sistema de governança metropolitana são causadas pelas fragmentações política e institucional, e pelas ineficientes relações intergovernamentais. O agravamento do problema está na dificuldade para coordenar jurisdições diferentes para promover o desenvolvimento da área metropolitana (ROJAS, 2010).

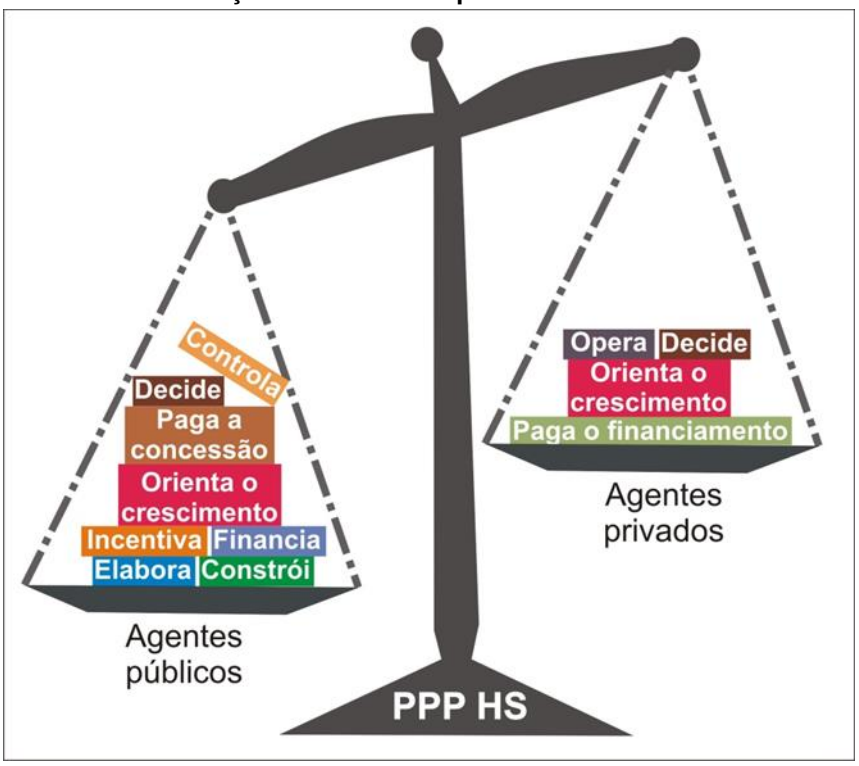
Assim, Salvador, metrópole com quase 3 milhões de habitantes, vem passando por transformações socioespaciais recentes estimuladas por grandes projetos. Essas mudanças trouxeram a crescente participação de agentes privados em atividades que eram funções do Estado ou do município, o que afeta o processo de decisão em várias agendas públicas, e consolida o mercado e fortalece as privatizações.

Atualmente a metrópole apresenta diversos tipos de arranjos de gestão compartilhada. Só de PPPs que estão em execução são 7 e em relação à saúde, são encontradas 3 PPPs. Além do Hospital do Subúrbio, existe ainda o hospital Instituto Couto Maia (ICOM) — inaugurado no mês de julho deste ano, especializado em doenças infecciosas e parasitárias, resultado da fusão de duas unidades hospitalares (Hospital Dom Rodrigo de Menezes e Hospital Especializado Couto Maia); e a PPP Diagnóstico por Imagem — que realiza a gestão e operação de 12 unidades de bioimagem em hospitais públicos do Estado da Bahia.

Em relação à PPP do Hospital do Subúrbio foi observado neste trabalho que os agentes envolvidos na concessão, há quase 10 anos, formam uma estrutura de poder dinâmica, formal e temporária (por contrato) e com escala de atuação predominantemente local e metropolitana.

Nesse sentido, ficou claro também que esse tipo de parceria trouxe maiores responsabilidades para os agentes do setor público (Figura 3), ou seja, o governo do Estado da Bahia foi o grande responsável na elaboração do projeto da PPP, apesar de que ele firmou contratos com agentes privados para consultoria. É também o grande incentivador e o agente fundamental nesse processo, pois é ele que permite e legitima as estratégias dos agentes privados e cria canais de financiamentos (BNDES, BNB, Desenbahia e IFC), assim como tem buscado formas de avançar no fortalecimento desses tipos de arranjos. Ainda é o responsável pelo controle desse projeto e quem paga a conta, por meio das contraprestações pecuniárias mensais.

Figura 3 – Responsabilidades dos agentes públicos e privados em relação à PPP do Hospital do Subúrbio



Elaboração: Autores.

Por outro lado, os agentes privados são quem paga o financiamento, quem opera a concessão e divide, com o Estado, a gestão dessa agenda pública e orientação do crescimento.

É necessário também chamar atenção para o viés da gestão empresarial na referida PPP. Como exemplo, o Sindicato dos Médicos do Estado da Bahia (SINDIMED) denunciou, em 2015, em sua página oficial, casos de pacientes com atendimentos recusados no Hospital do Subúrbio. Segundo o SINDIMED (2015, não paginado):

> [...] a administração do Hospital do Subúrbio vem aplicando diretrizes mercantilistas na seleção dos pacientes que serão atendidos. Na prática, os casos mais complexos e com potencial de maior custo são preteridos e encaminhados para outras unidades. [...] Trata-se de uma política para contenção de gastos e maximização dos ganhos auferidos com o contrato [...].

Além disso, existem outras críticas à parceria e riscos associados a ela. O Ministério Público do Estado da Bahia abriu um inquérito para investigar pagamentos supostamente irregulares no valor de R$ 355,2 milhões pelo Estado relativo às contraprestações públicas pagas a três PPPs em 2017, incluindo a PPP do Hospital do Subúrbio. Os pagamentos teriam sido autorizados indevidamente pela Desenbahia e que esta não seria uma falha pontual, mas de uma irregularidade sistêmica, evidenciando assim fragilidades nos mecanismos de controle interno da execução orçamentária.

Irregularidades também vêm sendo apresentadas em outras parcerias. Em 2017, o Ministério Público de Contas do Estado da Bahia (MPC-BA) apresentou relatório de auditoria de acompanhamento do contrato de concessão da PPP de Diagnóstico por Imagem. Os resultados da auditoria identificaram os seguintes problemas-chave: (i) descumprimento do cronograma de implantação; (ii) realização de exames em quantidade inferior ao previsto nas metas; (iii) atraso na realização de obras imprescindíveis; (iv) irregularidades nos seguros e garantias; (v) revisão econômico-financeira do contrato; e (vi) deficiências na fiscalização da concessão. O MPC-BA destacou ainda que:

> [...] a parceria público-privada foi criada com a finalidade precípua de efetivar princípios como a eficiência (e/ou economicidade), com o objetivo de obter uma melhoria na prestação de serviços públicos e promover a desoneração do Estado através da repartição de riscos ente o Poder Público e o Particular. Decerto que o instituto não foi criado para beneficiar o setor privado, de modo que faz-se imprescindível que os órgãos de controle trabalhem ativamente para evitar a transferências de obrigações, notadamente aquelas financeiras, ao Estado da Bahia. (BAHIA, 2017, p. 15) p. 2221

Na PPP da Arena Fonte Nova, a concessionária foi alvo de investigações por ilegalidade. Entre as irregularidades investigadas estão fraude à licitação, desvio de verbas públicas, superfaturamento, pagamento de propina, financiamento de campanhas eleitorais e lavagem de dinheiro.

O projeto da PPP Hospital do Subúrbio também enfrenta grande oposição de médicos do setor público e servidores da área de saúde no estado e é alvo de críticas, principalmente na modalidade da parceria, do tipo “bata branca”. Os médicos sentem-se inseguros, já que embora trabalhem em uma unidade pública, são contratados pelo ente privado, ou seja, seus contratos de trabalho não são por meio de concursos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser observado, o Estado da Bahia tem atuado na provisão dos serviços de saúde em Salvador, em parceria com entes privados. O projeto da PPP do Hospital do Subúrbio, inclusive, é bem-conceituado e serviu de base para outros projetos no Brasil. Ganhou ainda diversos prêmios, como da ONU, World Finance e Banco Mundial.

Porém, existem críticas a tal tipo de arranjo institucional, pela divisão de poder, funções de planejamento e gestão do Estado com os entes privados, pela transferência de patrimônio público, bem como riscos em longo prazo, por exemplo, possíveis

rupturas de contratos por mudanças de governo e do ente privado, falta de recursos, etc.

Portanto, em face ao exposto em toda a pesquisa, conclui-se que esse tipo de arranjo deve ser mais estudado e monitorado, e deve ser empregado de forma integrada e estratégica para promover o desenvolvimento urbano da metrópole Salvador, contudo pensando mais na eficiência e equidade do serviço, e menos na rentabilidade.

Ressalta-se também que para um bom sistema de governança é preciso ter a participação coletiva do Estado e da sociedade civil, e transparência nos processos de decisão e implantação desse tipo de concessão.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 27 dez. 2004.

_____. Lei nº 11.477, de 01 de julho de 2009. Autoriza a transferência de parcela dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)... Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 01 jul. 2009.

_____. Lei nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias - FGBP, altera as Leis nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e nº 7.599, de 07 de fevereiro de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 28 dez. 2012.

_____. Ministério Público de Contas do Estado da Bahia. Parecer n° 000462/2017. Salvador, 2017. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/ images/parecer_mp_9043_2016. pdf>. Acesso em: 5 jul. 2018.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – SEFAZ. PPP Parcerias Público-Privadas. Salvador, [2018]. Disponível em: <https://www.sefaz.ba. gov.br/administracao/ppp/ index.htm>. Acesso em: 10 maio 2018.

BNDES. BNDES, IFC e BID criam fundo para financiar a modelagem de projetos de infraestrutura no Brasil. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20071019 _not244_07>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

CARRERA, M. B. M. Parceria público-privada (PPP): análise do mérito de projetos do setor saúde no Brasil. 2014. 180f. Tese (Doutorado em Administração de empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

CASELLAS, A. Las limitaciones del «modelo Barcelona». Una lectura desde Urban Regime Analysis. Doc. Anàl. Geogr., Barcelona, n. 48, p. 61-81, 2006.

DESENBAHIA. Regulamento do Fundo Garantidor Baiano de Parcerias – FGBP. Salvador, 2015. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/adminis tracao/ppp/Regulament o_do_Fundo_Garantidor_Baiano_de_Parcerias.pdf>. Acesso em: 13 maio 2018.

G1 BAHIA. Nº de leitos para internamento na Bahia diminui 8,3% em cinco anos. Salvador, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2016/ 05/n-de-leitos-para-internamento-na-bahia-diminui-83-em-cinco-anos.html>. Acesso em: 24 jul. 2018.
GOOGLE. Google Earth Pro. [Localização de imagens]. [S.l.], [2018].
LOGAN, J. R; MOLOTCH, H. L. The city as a growth machine. In: _____. Urban fortunes: the political economy of place. Berkeley, CA: University of California Press, 1987. p. 50-98.
MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v.35, n. 2, p. 15-33, jul. 2016.
MOLOTCH, H. L. The city as a growth machine: toward a political economy of place. American Journal of Sociology, Chicago, v. 82, n. 2, p. 309-332, sep. 1976.
PRODAL SAÚDE. Gestão da PPP. Salvador, [2018]. Disponível em: <http://www.hospitaldosuburbio.com.br/prodal/?page_id=5320>. Acesso em: 10 jun. 2018.
RIBEIRO, L. C. de Q. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2017. Texto para discussão interna – INCT Observatório das Metrópoles.
ROJAS, E. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, F. (Ed.). Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. [S.l.]: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. 296 p.
SILVA, B. de M. e; SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P. Governança urbana e governança metropolitana: desafios para o futuro de Salvador e de sua região metropolitana. In: SILVA, S. B. de M. e; CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (Org.). Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 205-231.
SILVA, A. Bahia é o estado do Nordeste que mais perdeu leitos no SUS. A Tarde, São Paulo, 14 de jul. 2018. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/bahia/noticias/1976704-bahia-e-o-estado-do-nordeste-que-mais-perdeu-leitos-no-sus>. Acesso em: 24 jul. 2018.
SINDIMED. Em nome do lucro, hospital do subúrbio nega atendimento. Salvador, 2015. Disponível em: <https://sindimed-ba.org.br/em-nome-do-lucro-hospital-do-suburbio-nega-atendimento>. Acesso em: 04 jul. 2018.